

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В
УКРАЇНІ:
політико-правові аспекти**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 5 2014

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС

В УКРАЇНІ: політико-правові аспекти

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

№ 5 2014

Редакційна колегія:

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

(голова)

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Адреса редакції:

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

Передрук – тільки з дозволу редакції

© Національна бібліотека України імені
В. І. Вернадського, 2014

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

І. Рудь

Становище і статус кримських татар після анексії Криму:
реалії і перспективи..... 5

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ 15

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

В. Яворський

Президент повинен застосувати вето на антиконституційний закон про надання права прокурорам надавати санкцію на обшук, затримання, прослуховування та інші слідчі дії 18

В. Яворський

Аналіз проекту закону «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепаратизацію)» 21

М. Савчин

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ РАТИФІКАЦІЇ РИМСЬКОГО СТАТУТУ 25

СУСПІЛЬНА ДУМКА

С. Козаченко, «Украинский выбор»: Конституция новая – «грабли» старые 34

М. Ребрик, «Голос Карпат»: Українські конституційно-правові реформи сьогодні:
ні кроку назад, а тільки вперед 35

Л. Шутко, «Ракурс»: Децентралізація влади від Президента: пропозиції і прорахунки 39

І. Лавриненко, «Ракурс»: «ГПУ активно розкручує справи, пов'язані з “чорними задумами вчених”, які або виступали за президентську республіку, або були проти неї»..... 43

И. Лавриненко, «Ракурс»: Право громадянина звертатися в Конституционный Суд
вычеркнули как неуместное 46

И. Валушко, Дискуссионный клуб «Саммит»: Искусство конституционного компромисса 52

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ 54**

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Конституція від академіка І. Юхновського: Міста отримають Магдебурзьке право (розмовляла
О. Куровець, «Вголос») 58

I. Коліушко

Виклики та можливості для адміністративної реформи в Україні 66

P. Куйбіда

Ключові виклики у сфері правосуддя в Україні..... 69

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія..... 72

Туреччина..... 73

Грузія 75

Російська Федерація 76

Туркменістан 79

Республіка Вірменія..... 84

З фондів НБУВ

B. Волковинська

**Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних
Фонду Президентів України 87**

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

І. Рудь, мол. наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. політ. наук

Становище і статус кримських татар після анексії Криму: реалії і перспективи

У середу, 20 серпня, Президент України П. Порошенко підписав указ про створення посади уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу. Слідом на офіційному сайті глави держави з'явився ще один указ про призначення на цей пост народного депутата М. Джемілева.

У меджлісі кримськотатарського народу підтримали появу нової посади в апараті Адміністрації Президента й сподіваються, що це дасть змогу більш ефективно вирішувати багато проблем.

Експерти вважають, що присвоєння М. Джемілеву статусу офіційного представника Президента України дасть йому більше повноважень і можливостей у переговорах з міжнародними партнерами.

В указі, підписаному П. Порошенком, сказано, що уповноважений у справах кримськотатарського народу забезпечуватиме здійснення Президентом України повноважень щодо додержання конституційних прав кримських татар. «Основне завдання уповноваженого – це підготовка різного роду документів, спрямованих на вирішення проблем кримськотатарського народу, як правових, так і соціальних. Зрозуміло, уповноважений пропонуватиме Президенту бачення відносного того, якими шляхами ми будемо повертати Крим», – пояснив суть своїх нових обов'язків М. Джемілев.

М. Джемілев зазначив, що першочерговим завданням його діяльності на новій посаді стане допомога кримчанам, які вимушено покинули півострів і тимчасово оселилися на материковій частині України (<http://zmist.if.ua/ukraina-i-svit/7248-dzhemilov-pryznachenyi-upovnovazhenym-prezydenta-z-krymsko-tatarskoho-narodu.html>. – 2014. – 20.08).

За словами лідера Національного руху кримських татар М. Джемілева, він двічі зустрівся з Президентом перед тим, як П. Порошенко підписав указ про створення посади уповноваженого. М. Джемілев зізнався, що спочатку не мав намірів посідати цей пост, але П. Порошенко наполіг на його призначенні. «Я пропонував інші кандидатури, але він сказав, що хотів би бачити на цій посаді людину, яку добре знає. І я змушений був погодитися», – сказав М. Джемілев.

Народний депутат зазначив, що складність для реалізації його нових повноважень представлятиме те, що «влада» анексованого Криму заборонила йому в'їзд на територію півострова, тому в зборі інформації про події в Криму йому допомагатимуть співробітники, що входять в апарат уповноваженого.

Як поінформував заступник голови меджлісу Н. Джемал, поки складно судити про можливі наслідки такого призначення, оскільки на сьогодні не зрозуміло, які функції і можливості матиме уповноважений у справах кримськотатарського народу. «М. Джемалев, перебуваючи в різних статусах, завжди відстоював інтереси кримськотатарського народу. Я відчуваю надію на те, що новий офіційний статус дасть йому змогу ще більше посилити свої дії», – сказав Н. Джемал.

Також він зазначив, що у створену структуру апарату уповноваженого можуть увійти кримські татари, які на сьогодні проживають на анексованій території. Але, за словами Н. Джемала, головне не те, де проживатимуть помічники М. Джемалева, а їхні професійні якості (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/26543634.html>. – 2014. – 21.08).

Поява посади уповноваженого Президента у справах кримськотатарського народу підтримали і в Координаційному комітеті громадських організацій вимушених переселенців. Співголова комітету А. Щекун заявив, що це може стати позитивним сигналом, який офіційний Київ направляє до Криму. «Це дуже важливо, оскільки останнім часом намічається тенденція, яка полягає в тому, що члени меджлісу отримують посади в окупаційній владі. Необхідно очищення від таких людей. Будемо сподіватися на те, що меджліс залишиться на колишніх позиціях і відстоюватиме територіальну цілісність України», – зазначив А. Щекун.

Експерти вважають, що призначення М. Джемалева уповноваженим Президента України у справах кримськотатарського народу може сприяти зміні статусу кримських татар – визнанню їх корінним народом, що, у свою чергу, може стати додатковим фактором боротьби за анексований Крим.

Нагадаємо, у 2007 році, коли Генеральна асамблея ООН схвалила декларацію про права корінних народів, Україна її не підтримала. М. Джемалев зазначає: якби цей документ був завчасно ратифікований – це захистило б його народ під час анексії. «Без згоди корінного народу на його території не можуть проходити війни або розміщуватися військові бази», – переповідає зміст однієї зі статей Декларації М. Джемалев.

Цього року, в умовах агресивної зовнішньої політики Російської Федерації, депутати Верховної Ради підтримали проект постанови «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави». 20 березня за відповідну заяву проголосували 283 депутати.

У постанові йдеться, що Україна гарантує збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримськотатарського народу як корінного народу та всіх національних меншин України, та гарантує захист та реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави.

Крім того, Україна визнає Меджліс кримськотатарського народу, виконавчий орган Курултаю кримськотатарського народу, та Курултай як вищий представницький орган кримськотатарського народу.

Також, Верховна Рада заявляє про свою підтримку Декларації ООН про права корінних народів та доручає Кабінету Міністрів України «терміново подати проекти законів України, нормативно-правових актів України, які визначають та закріплюють статус кримськотатарського народу як корінного народу України».

Розробка проектів відповідних законів України та нормативно-правових актів має відбуватися шляхом консультацій з Меджлісом кримськотатарського народу, у тісній співпраці з Організацією Об'єднаних Націй, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Радою Європи відповідно до міжнародного права і стандартів забезпечення прав людини, корінних народів та національних меншин (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1140-vii>). – 2014. – 20.03).

Термін «корінні народи» у законодавстві України вперше використано у Конституції України, прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.

У ст. 2 Конституції визначено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів, національних меншин України.

У цій статті не дається визначення поняття «корінний народ», але її зміст дає підстави зробити наступні висновки:

- в Україні на конституційному рівні визнано існування корінних народів;
- українська нація не може бути віднесена до корінних народів, оскільки за змістом статті вона відокремлена від корінних народів і національних меншин;
- термін «корінний народ» вживається у множині, що означає, що таких народів не може бути менше ніж два;
- корінні народи розглядаються лише в плані етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності.

Конституція України не проголошує право корінних народів на самовизначення, що повністю узгоджується з пунктом 3 ст.1 «Конвенції про корінні народи і народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних державах», в якому поняття «корінні народи» розглядається як однорядне з поняттям «національні меншини».

На користь цього свідчить і частина друга ст. 10 Конституції України, яка не виділяє окремо поняття «мова корінних народів», а визначає, що в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин. Конституція, не дає визначення поняття «корінний народ» і не називає корінні народи України.

Фактично не вирішене це питання і в інших нормативно-правових актах. Слід зазначити, що в законодавстві це може бути вирішено або шляхом вироблення поняття «корінний народ» і, відповідно, визначення критеріїв, яким має відповідати етнічна група, що претендує на статус корінного народу, або шляхом закріплення в законодавстві переліку корінних

народів України (Проект Концепції державної політики України щодо корінних народів; // Кримські студії. Інформаційний бюлетень. – 2001. – № 1(7). – С. 59-74.).

Відомий український експерт І. Ф. Курас наголошував, що статусу корінного народу офіційно вимагають в першу чергу кримські татари.

Вони як народ сформувалися у Криму, зазнали колонізації з боку іншоетнічного населення, стоять перед проблемою збереження своєї ідентичності. У той же час віднесення кримськотатарського народу до «корінних» не можна робити без врахування сучасних політичних обставин окупації Криму, на які звертають увагу політологи та етнологи.

На сьогодні у Конституції України «корінні народи» згадуються в ряді статей:

Ст. 11: «Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традиції і культури, а також розвиткові етнічної, культурної мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України».

Ст. 92, п. 3: «Виключно законами України визначаються права корінних народів і національних меншин».

Ст. 119, п. 3: «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку».

Тобто, Конституцією визнається, що крім української нації на території України існують і корінні народи, і національні меншини. У результаті наукових дискусій і обговорень експерти дійшли згоди, що найбільше підходить, підпадає під усі визначення «корінного народу» саме кримськотатарський народ, а отже – потрібно звернутися тепер до найбільш ефективних шляхів втілення відповідних позицій і конституційних норм у законодавчий процес і в повсякденне життя, враховуючи сучасні реалії окупації Криму.

Саме в цьому ключі варто розглядати ухвалення Верховною Радою постанови про визнання кримських татар корінним народом. Як зазначає директор Центру близькосхідних досліджень І. Семиволос, після призначення М. Джемілева уповноваженим Президента України у справах кримськотатарського народу з'явилося більше можливостей для реалізації цієї постанови і наповнення її змістом. На думку експерта, статус уповноваженого Президента України вище, ніж звання народного депутата, і дасть М. Джемілеву додаткові інструменти впливу. Крім того, призначення, яке відбулося, дає, також, більше можливостей М. Джемілеву у співпраці з міжнародним співтовариством.

До речі, тепер М. Джемілеву доведеться визначитися з тим, яку посаду йому посідати: уповноваженого Президента чи депутата Верховної Ради. Як відомо, українське законодавство забороняє поєднання роботи в парламенті і в органах виконавчої влади. За прогнозами експертів, М. Джемілев

визначатиметься з тим, який статус для нього буде пріоритетнішим, ближче до майбутніх парламентських виборів.

Кримський політолог С. Костинський вважає, що якщо М. Джемілев і відмовиться від посади уповноваженого, то на користь глави меджлису Р. Чубарова. «Упевнений, Мустафа-ага не лукавить, коли говорить, що відмовлявся від посади. Він не один десяток років несе величезне моральне і фізичне навантаження у зв'язку зі своєю політичною діяльністю. Врахуйте, що довелося йому пережити у своєму житті, і цей марафон випробувань досі не припиняється. Думаю, що якщо він відмовиться від посади, то на користь Р. Чубарова, який володіє для цього необхідними рівнем легітимності серед кримських татар і професійною компетенцією», – вважає експерт.

Також С. Костинський звернув увагу, що це призначення має насамперед символічне значення. На його думку, тим самим Українська держава демонструє особливу увагу до Криму, а також до кримськотатарського народу і вирішення його проблем, що є унікальним прецедентом. Політолог вважає, що подія призначення відображає винятковий статус М. Джемілева серед кримських татар і підкреслює його винятковий авторитет для Президента (<http://ru.krymr.com/content/article/26543577.html>. – 2014. – 20.08).

Тим часом Кремль теж поступово визначається з політикою щодо кримських татар.

Коли президент В. Путін оголосив про «возз'єднання» Росії з Кримом, він підкреслив, що російське керівництво проведе заходи щодо завершення процесу реабілітації кримськотатарського народу. Пізніше В. Путін підписав указ про реабілітацію кримських татар та інших народів, депортованих з території Криму.

Російські мусульманські лідери, які представляють різні ісламські центри, неодноразово відвідували півострів з метою схилити кримських татар до співпраці з Москвою.

У Росії налічується близько 5 тис. мусульманських громад, з них понад третину контролює Координаційний центр мусульман Північного Кавказу (КЦМСК). На другому за впливовістю місці – Духовне управління мусульман Татарстану (ДУМТ), що контролює близько 25 % громад, на третьому – Центральне духовне управління мусульман Росії (ЦДУМ), що поширює свою юрисдикцію на Білорусь, Молдову, Латвію і контролює до 20 % громад у Росії. Ще до 18 % громад припадає на Раду муфтіїв Росії (СМР).

Першим у березні 2014 р. Крим відвідав муфтії Татарстану К. Самігуллін, він зустрівся з головою Духовного управління мусульман Криму хаджі Е. Аблаєвим. К. Самігуллін повідомив, що кримські татари завжди можуть розраховувати на підтримку мусульман Татарстану.

Слідом за К. Самігулліним Крим відвідував голова СМР Р. Гайнутдін, який також провів зустрічі з представниками меджлису та Духовного управління мусульман Криму. На початку червня, у День Росії, на півострів

прибула делегація ЦДУМ і Республіки Башкортостан на чолі з головою Шейхуль-Ісламом Талгатом Сафа Таджуддіном.

Помітною подією став візит до Криму президента Татарстану Р. Мінніханова, який зустрівся з Р. Чубаровим. Примітно, що у відповідь на візит Р. Мінніханова Р. Чубаров через кілька місяців відвідав Казань, де була підписана угода про співпрацю між кримськими й казанськими татарами. Угода передбачає обмін делегаціями між районами та селами Татарстану й Криму, дослідження історичних зв'язків двох народів, спільні наукові та науково-практичні конференції з історії, мови, освіти та культури тощо.

Меджліс, який підтримує більшість кримських татар, не так вибрав тактику роботи з мусульманськими організаціями Росії, скільки доводив до членів делегацій історичний досвід і поточну організацію ісламського поля на півострові. При цьому, за словами Р. Чубарова, організованість кримськотатарського народу стала несподіванкою для членів делегацій з Росії.

Через два місяці після анексії Криму В. Путін провів зустріч з окремими представниками кримськотатарського народу, які поділяють політику Кремля стосовно України й Криму. Ідеться насамперед про організацію «Міллі фірка» («Народна партія») та її голову В. Абдураїмова, а також про Кримську республіканську організацію української Партії регіонів, представником якої є Е. Гафаров.

«Потрібно зауважити, що 2008 р. під час російської агресії стосовно Грузії В. Абдураїмов публічно звертався до В. Путіна з проханням про застосування подібних дій відносно України, де він угледів геноцид, зокрема і стосовно кримських татар», – нагадав Р. Чубаров.

З моменту анексії Криму В. Путін не зустрічався особисто з М. Джемілевим, а також іншими представниками меджлісу. Єдина бесіда М. Джемілева з В. Путіним відбулася телефоном напередодні референдуму в Криму за сприяння колишнього президента Татарстану М. Шаймієва. Під час цієї розмови у відповідь на питання М. Джемілева про забезпечення прав кримських татар у нових умовах В. Путін навів як приклад «щасливе» життя казанських татар у Росії (<http://ua.krymr.com/content/article/25465171.html>. – 2014. – 22.07).

Інформуючи про зусилля російської влади стосовно налагодження співпраці з кримськотатарськими лідерами й залучення підтримки російської політики на півострові з боку кримських татар, ЗМІ також повідомляють і про ряд негативних чинників.

Так, 12 червня меджліс кримських татар звернувся до ООН, ОБСЄ та міжнародних правозахисних організацій із проханням докласти зусиль, щоб запобігти ескалації насильства проти мирного населення в Криму. У зверненні наголошувалося, що в останні місяці кримське суспільство зіткнулося з украй небезпечним явищем, що раніше не було характерним для Криму, – викраденням людей.

У меджлісі нагадали, що на початку березня був викрадений і згодом знайдений вбитим Р. Аметов – батько трьох малолітніх дітей, мусульманин

за віросповіданням. Факт незаконного затримання та примусового етапування Р. Аметова посеред дня з центральної площі Сімферополя зафіксований журналістами на відео. Проте до теперішнього часу злочинне вбивство не розкрито й злочинці не понесли покарання.

Наприкінці травня в Криму один за одним пропали троє активістів громадської організації «Український дім», жителі Сімферополя Л. Корж, Т. Шаймарданов і С. Зінедін. Їх подальша доля невідома дотепер.

«Меджліс кримськотатарського народу оцінює ці події як акти насильства по відношенню до мирних жителів Криму та як акції залякування кримського суспільства, а їх нерозкриття – як доказ ігнорування чинною владою елементарних прав людини на власне життя і безпеку своїх рідних і близьких. Меджліс кримськотатарського народу закликав міжнародні організації та міжнародні правозахисні організації докласти всі свої можливості і зусилля для запобігання в Криму ескалації насильства проти мирного населення», – наголошується в зверненні (http://news.eizvestia.com/news_politics/full/783-v-krymu-pohishhayut-krymskih-tatar-medzhlis-prosit-pomoshhi-u-oon-i-obse. – 2014. – 13.06).

Повідомляється також про організовані ФСБ масові обшуки в будинках кримських татар. У травні під час круглого столу, приуроченого до 70-річчя депортації кримських татар сталінським режимом, про це повідомив прес-секретар меджлісу А. Хамзін. За його словами, силовики анексованої республіки заходили до помешкань татар під приводом пошуків терористів (<http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/15/7025463>. – 2014. – 15.05).

Згодом для обшуків з'явився новий привід – пошук забороненої літератури. За повідомленнями ТСН, у середині серпня в анексованому Криму розпочалися масові обшуки в мечетях, мусульманських навчальних закладах і будинках прихильників ісламу. Співробітники ФСБ шукають заборонену в Росії ісламську літературу. У переліку понад 2 тис. матеріалів. В Україні такого списку немає. Тож мусульмани Криму вимагають надати їм час для того, щоб позбутися заборонених книжок, про які вони й гадки не мали.

Однак окупаційна влада обшуки не призупинила. «Складається таке враження, що намагаються захопити зненацька. Щодо літератури ми видали наказ, щоб в усіх навчальних закладах була вилучена література. І зразу після наказу, буквально на другий день, почалися обшуки. І ці обшуки частішають, – розповів заступник муфтія мусульман Криму Е. Баїров. – Це література мусульманських авторів, надрукована в Росії, з різних причин російськими судами була заборонена в різні роки. Не було забороненої літератури – поняття – на території України. Тому шукати не було чого».

За результатами обшуків перед судом постане директор медресе в Джанкої, якого підозрюють у зберіганні забороненої в Росії літератури (http://zik.com.ua/ua/news/2014/08/15/u_krymu_fsb_masovo_shukaie_u_krymsky_h_tatar_zaboronenu_v_rf_islamsku_literaturu_zmi_514862. – 2014. – 15.08; <http://news.allcrimea.net/news/2014/8/19/medzhlis-proanaliziruet-situatsiju-svyazannuju-s-krymskotatarskim-yazykom-19637>. – 2014. – 19.08).

Ускладнюється і ситуація з конституційними правами кримських татар на свободу зібрань. Про це в коментарі «Тиждень.ua» повідомив керівник секретаріату меджлісу Д. Акієв. «Був випадок, коли мешканці с. Доброго у Сімферопольському районі хотіли провести збори в приміщенні мечеті. Люди планували обговорити питання відкриття національних класів у місцевій школі. Після цього представники правоохоронних органів ходили додому до активістів, чинили тиск на організаторів і місцевих депутатів. За словами правоохоронців, такі зібрання є незаконними і громадяни понесуть за це відповідальність. Невже зібратися в мечеті й обговорити проблеми місцевої громади є незаконним? – зазначив Д. Акієв. – 23 серпня ми планували провести заходи до Дня вшанування пам'яті жертв сталінізму та нацизму. Здається, що може бути поганого в антифашистському мітингу? Однак “міська влада” Сімферополя продовжує забороняти саме кримським татарам проводити публічні масові заходи.

Зокрема, 18 травня заборонили провести траурні заходи, присвячені річниці депортації кримськотатарського народу, 26 червня не дозволили святкувати День кримськотатарського прапора. А тепер заборонили провести навіть невеликий – ми заявили чисельність до 500 осіб – локальний мітинг (до Дня вшанування пам'яті жертв сталінізму) у центрі Сімферополя. Хоча за день до цього інша організація спокійно провела на цьому ж місці свій захід, і нікому це не заважало».

За його словами, самопроголошена кримська «влада» приймає рішення вибірково, а вшанування жертв сталінізму заборонила у відверто цинічній формі. «Ми обурилися б менше, якби заборону обумовили інакше, знайшли якусь формальну причину. Могли, наприклад, сказати, що документи не відповідають вимогам чи паспорт не російський. А це відверте знущання. Влада заявила, що нібито через спеку на вулиці люди можуть перегрітися чи отримати сонячний удар, а ми – організатори – завдамо шкоди здоров'ю населення», – наголосив Д. Акієв (http://zik.com.ua/ua/news/2014/08/20/predstavnyk_medzhlisu_krymska_vlada_ts_ynichno_zaboronyaie_krymskym_tataram_provodyty_zibrannya_516380. – 2014. – 20.08).

Показовою в контексті політики російської влади щодо кримських татар на анексованому півострові є заборона в'їзду в Крим для М. Джемілева та Р. Чубарова.

Лідер кримськотатарського народу М. Джемілев вважає, що Росія готується вбивати кримських татар, оскільки вважає їх «п'ятою колоною». «У нас є інформація про те, що перш ніж почнуться військові дії з Україною, РФ намагатиметься знищити “п'яту колону” на території Криму. П'ятою колоною вони називають кримських татар. Ми навіть знаємо, що вони складають списки людей, які повинні зникнути або бути вбитими – і в першу чергу це члени меджлісу», – підкреслив М. Джемілев.

За його словами, для цих цілей у Криму вже перебувають чеченці й дагестанці, які, утім, не хочуть воювати з татарами, але росіяни намагаються їх змусити. «Контрактники чеченці і дагестанці нам говорили, що розуміють

нас і бачать нашу правоту, але вони не можуть виїхати, оскільки в заручниках у Кадірова є члени їхніх сімей, яких можуть просто розстріляти. Тому якщо щось почнеться – вони змушені будуть робити те, що їм скажуть», – розповів М. Джемільєв.

Лідер кримських татар додав, що до нього зверталися від В. Путіна й намагалися домовитися. Зокрема, в обмін на лояльність йому обіцяли дозволити в'їзд до Криму і звільнити сина, який з травня 2013 р. перебуває під вартою за підозрою в умисному вбивстві.

За його словами, на сьогодні Росія намагається домогтися розколу серед кримських татар і знайти серед них колабораціоністів, але їй це не вдається (<http://tyzhden.ua/News/117448>. – 2014. – 22.08).

Про посилення переслідувань й дискримінації в Криму українців, кримських татар, представників меншин, у тому числі релігійних, і противників кримського «референдуму» 16 березня 2014 р. йшлося в доповіді моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, заявив її голова А. Арутюнян. За його словами, з посиланням на дані УВКБ ООН, понад 14 тис. людей поїхали з Криму.

Згідно з доповіддю, неурядові організації попереджають, що в наступні кілька місяців може з'явитися нова хвиля внутрішньо переміщених осіб із Криму, «оскільки набудуть чинності нові обмеження, що зроблять життя людей у Криму нестерпним» (Високий замок (<http://www.wz.lviv.ua/news/71931>). – 2014. – 28.07).

Відповідно до заяв лідерів меджелісу та активістів кримських татар, вони протистоятимуть утискам, але виключно в рамках чинного правового поля. Голова меджелісу Р. Чубаров наголошує: «Головним принципом боротьби кримських татар був і є – принцип ненасильства. Ми дотримуємося принципу ненасильства в усіх сферах нашого життя, зокрема в духовній. Стверджувати, що в Криму можуть з'являтися напрями в ісламі, які спиратимуться на форми боротьби, що припускають насильство або терор, просто абсурдно».

Водночас експерт Московського центру Карнегі О. Малашенко в одній зі своїх публікацій звертає увагу на те, що в Криму є представники молоді, які поділяють салафітські переконання й ідеологію північнокавказьких союзників. За оцінками дослідника кримського ісламу в Таврійському національному університеті Е. Муратової, салафітський іслам у Криму представлений, в основному, місіями і фондами арабських держав.

У Криму представлений і турецький варіант ісламу, а також організація «Хізб-ут-Тахрір», прихильники якої можуть становити до 5 тис. осіб. На думку ряду мусульманських діячів Криму, ідеологія незареєстрованої «Хізб-ут-Тахрір» підриває засади кримськотатарської ісламської традиції.

При цьому на півострові існують такі напрями, як хабашизм і ваххабізм – радикальний напрям в ісламі, кількість представників якого оцінюється в 500–800 осіб. Однак ваххабізм не має основи для того, щоб стати масовим явищем у кримському ісламі, зазначає Е. Муратова.

Зі свого боку глава меджелісу Р. Чубаров підкреслив, що мусульманські організації, на кшталт «Хізб-ут-Тахрір», що наразі опинилися в умовах російської юрисдикції поза законом, і до анексії Росією Криму не мали злагодженої інституційної структури та широкої підтримки. «У Криму немає “Хізб-ут-Тахрір” як стійкої мусульманської організації. Раніше були окремі люди, десяток чи півтора, які ідентифікували себе як прихильники ідеології цієї організації. З анексією Криму Росією боротьба з “Хізб-ут-Тахрір” невинувато була винесена на перший план», – наголосив Р. Чубаров (<http://ua.krymr.com/content/article/25465171.html>. – 2014. – 22.07).

Навіть за умов війни Україна не повинна забувати про Крим, переконані українські експерти. На їхню думку, саме захист кримськотатарського населення, а також визнання кримських татар як корінного народу України може допомогти боротися з анексією саме в правовому полі.

Голова правління Кримського експертного центру А. Клименко переконаний, що в новій Конституції України Кримський півострів має визначитися як національна територіальна автономія кримських татар. На його думку, це може стати наріжним каменем у боротьбі України за повернення півострова.

Крім того, вважає експерт, Президент України П. Порошенко повинен видати розпорядження про те, що Рада міністрів Криму продовжує діяти на території України. Таким чином, роз'яснює експерт, можна буде захищати інтереси кримськотатарського народу на правовому рівні. А. Клименко вважає за доцільне, щоб цей орган діяв у Херсонській області, по сусідству з Кримом. «Ця Рада міністрів повинна стати тим інститутом, навколо якого консолідується вся робота, пов'язана як з кримчанами, що залишилися в окупації, так і з тими, хто виїхав», – додав він.

Один з лідерів кримськотатарського народу уповноважений Президента України М. Джемільєв також вважає, що захист прав кримськотатарського народу допоможе Україні в боротьбі за анексований Крим. Зокрема, на його думку, слід якомога швидше визнати кримських татар корінним народом. У 2007 р., коли Генеральна Асамблея ООН схвалила Декларацію про права корінних народів, Україна її не підтримала. М. Джемільєв зазначає, що якби цей документ був завчасно ратифікований – це захистило б його народ під час анексії. «Без згоди корінного народу на його території не можуть проходити війни або розміщуватися військові бази», – переповідає зміст однієї зі статей Декларації М. Джемільєв.

На думку голови меджелісу кримськотатарського народу Р. Чубарова, питання Криму повинно залишатися пріоритетним для України. За його словами, повернення півострова має відбуватися паралельно з відстоюванням суверенності на Донбасі. «Незважаючи на те, що комусь, можливо, здається, що є порядок: спочатку завершення АТО, домовленість про деескалацію, а потім повернення до питання про статус Криму, однак сьогодні такий порядок неможливий. І перше, і друге, і третє повинно бути питаннями одного порядку», – зазначив Р. Чубаров.

На думку експертів, захист прав кримськотатарського народу в правовому полі стане вагомим аргументом у боротьбі з російським впливом на півострові.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Розпочато публічне громадське обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади.

Координацію проведення обговорення зазначених змін до Конституції України здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, повідомляє прес-служба міністерства.

Пропозиції та зауваження до обговорюваних змін просимо надсилати за адресою: Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, вул. М. Грушевського, 12/2, м. Київ, 01008, або на електронну адресу: jurashitel@me.gov.ua.

Довідково. Пропозиції та зауваження повинні містити прізвище, ім'я, по батькові громадянина, його поштову адресу або найменування та місцезнаходження юридичної особи та, бажано, підпис автора.

Опрацьовані та узагальнені пропозиції та зауваження, надіслані на адресу Мінекономрозвитку, надаватимуться Мінрегіону та оприлюднюватимуться на офіційному сайті Мінекономрозвитку.

Відповіді на пропозиції та зауваження авторам не надаватимуться (*УкрЗахідІнформ* (<http://uzinform.com.ua/news/2014/08/07/74597.html>). – 2014. – 7.08).

31 липня у великій залі міськвиконкому відбулися громадські обговорення змін до Конституції України щодо централізації влади.

Участь в обговоренні взяли представники Громадської ради при УМР та громадських організацій, зокрема Карпатського агентства прав людини «Вестед», «Єдиного студентства», «Громадського конвента», а також студенти УжНУ. Також були присутні багато чиновників.

Під час розмови домовилися підготувати пропозиції щодо внесення змін до Конституції України й провести чергові громадські обговорення, запросивши науковців УжНУ.

В Ужгородській міськраді також створена робоча група, яка опрацює подані матеріали й передасть їх до Закарпатської ОДА, звідки документи і відомості направлять до Кабміну, повідомляє прес-служба Ужгородської міської ради (*zaholovok.com.ua* (<http://zaholovok.com.ua/v-uzhgorodi-govorili-pro-zmini-do-konstitutsiji>). – 2014. – 1.08).

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

60 народних депутатів України в четвер, 28 серпня, внесли до Конституційного Суду України подання щодо відповідності Конституції положення ч. 4 ст. 60 Закону України «Про Регламент Верховної Ради».

«29 серпня до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення ч. 4 ст. 60 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Згідно з Регламентом Конституційного Суду України, конституційне подання передано на вивчення до Секретаріату суду», – повідомила прес-служба КС.

Як відомо, у липні з фракції Комуністичної партії України вийшло кілька народних депутатів, унаслідок чого склад фракції КПУ в парламенті став меншим, ніж при її формуванні під час I сесії.

22 липня парламент 232 голосами дав спікереві законодавче право розпустити фракцію, якщо вона стала меншою, ніж при формуванні під час I сесії. Голова Верховної Ради О. Турчинов пообіцяв уже протягом дня скерувати Закон на підпис Президентові.

Народні депутати України також внесли до Закону про Регламент норму, згідно з якою депутатську фракцію чи групу, яка стала меншою, ніж найменша фракція, сформована на I сесії парламенту, може розпустити спікер парламенту через 15 днів після зменшення *(ТВі (http://tvi.ua/new/2014/08/29/60_nardepiv_oskarzhyly_v_ks_normu_zakonu_za_yakoyu_rozpustyly_frakciyu_kpu). – 2014. – 29.08).*

Правозахисники стверджують, що ряд законів і законопроектів, які були прийняті 12 серпня, є потенційно небезпечними для громадян України та порушують національні та міжнародні норми законодавства.

«Парламент продемонстрував... вміння приймати диктаторські закони. 12 серпня Верховною Радою було прийнято два закони, які стосуються обмеження прав людини в зоні АТО. Законопроект № 4312а передбачає можливість затримання людини на понад 30 діб без будь-якого рішення суду. Інший закон, № 4311а, передбачає, що функції слідчого судді на території АТО буде передано прокурору. Це є порушення, адже Конституція України передбачає, що не можна на 30 днів затримувати людину без будь-яких підстав і рішення суду», – вважає **експерт Центру політико-правових реформ Р. Куйбіда.**

За його словами, законопроект № 4312а фактично порушує презумпцію невинуватості, а законопроект № 4310а, який надає працівникам міліції право застосовувати без попередження фізичну силу, спеціальні засоби й зброю в районі проведення антитерористичної операції, може призвести до

заподіяння шкоди життю та здоров'ю людей, непричетних до терористичної діяльності.

Разом з тим експерти зазначають, що чинне законодавство вже надало право учасникам антитерористичної операції брати участь у затриманні осіб та у випадках, коли їхні дії реально загрожують життю і здоров'ю заручників, учасників антитерористичної операції або інших осіб, знешкоджувати їх.

За словами **С. Зайця, адвоката, представника Української Гельсінської спілки з прав людини**, іноді Європейська конвенція з прав людини може передбачати відступ від права на свободу та особисту недоторканність. Проте для цього існує спеціальна процедура. Держава зобов'язана повідомити про такі виключні заходи Генеральному секретарю Ради Європи. Щоправда, адвокат сумнівається в тому, що урядовці владуться до таких дій.

Також Законом України вже від 14 серпня «Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” щодо утворення військових прокуратур» відновлена військова прокуратура. Однак не тільки в зоні АТО, а й по всій території України, що, звісно, потребуватиме додаткового фінансування на створення робочих місць, обладнання тощо.

М. Цапок, експерт Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, обурюється: «Навіщо створювати військові прокуратури на всій території України, якщо такий відділ можна зробити в Генпрокуратурі? І прокурори з цього відділу, в разі необхідності, можуть виїжджати чи знаходитися в зоні АТО. Тим більше, доки створять відділення військової прокуратури, АТО може закінчитися. І що тоді, знову її розформувувати для економії бюджету?».

Законодавці порушили й питання медіа-безпеки. Аналізуючи потуги Верховної Ради в цьому напрямі **І. Розкладай, юрист Інституту медіа-права**, зазначає, що законами про санкції, про інформаційну безпеку робляться спроби покладання нехарактерних регуляторних і навіть каральних функцій на РНБО або пропонується створювати чергові інстанції в межах системи органів виконавчої влади. При цьому влада саботує впровадження системних змін, спрямованих як на підвищення прозорості й деконцентрації медіа-простору, так і на створення системи суспільного мовлення та знищення друкованих «агітаційних листків», що фінансуються платниками податків.

«Україна перебуває в стані “неоголошеної війни” з Росією, і держава має право та навіть обов'язок захищати свій суверенітет та територіальну цілісність. Але робити це можна різними методами. І не завжди прості рішення є ефективними. Системні реформи майже ніколи не можливо замінити симуляторами. Які до всього можуть вдарити і по нам самим», – підсумовує **О. Матвійчук, голова правління Центру громадянських свобод**

(ЦППР
(<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1739->

viina-ne-pryvid-dlia-dyktatury-pravozakhysnyky-poperedzhaiut-pro-nebezpeky-u-zviazku-iz-zakonamy-12-serpnia.html). – 2014. – 15.08).

В. Яворський, експерт Харківської правозахисної групи

Президент повинен застосувати вето на антиконституційний закон про надання права прокурорам надавати санкцію на обшук, затримання, прослуховування та інші слідчі дії

12 серпня парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції» (Інформаційний портал Харківської правозахисної групи (<http://www.khpg.org/index.php?id=1408122043>)). – 2014. – 15.08).

Цим Законом передбачено, що «на місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень, передбачених статтями 163-164, 234-235, 247-248 цього Кодексу, а також повноважень щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб осіб, що підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114-1, 258–258-5, 260–263-1, 294, 348–349, 377–379, 437–444 Кримінального кодексу України, ці повноваження виконує відповідний прокурор».

Тобто, наприклад, у районі проведення АТО прокурори розглядатимуть клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 163–164 КПК), надавати дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи (ст. 234–235 КПК), розглядати клопотання про надання дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії (ст. 247–248 КПК).

Однак наділення прокурорів такими широкими функціями суперечить Конституції України, Європейській конвенції з прав людини, грубо порушує стандарти прав людини та є неприпустимим у демократичній країні.

Статтею 29 Конституції України визначено: «Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. У разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою».

Статтею 30 Конституції встановлено, що «не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду».

Статтею 31 Конституції визначено: «Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо».

З цього чітко випливає, що лише суд уповноважений давати санкції як на затримання, так і на проведення слідчих і негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних з тимчасовим обмеженням прав людини. У невідкладних випадках (зокрема, при рятуванні життя людей) допускається проникнення до житла, проведення в них обшуку й огляду без судового дозволу, але з невідкладним після здійснення таких дій зверненням до слідчого судді щодо їх санкціонування.

Стаття 64 Конституції передбачає можливість встановлення окремих обмежень прав і свобод в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, при цьому права, передбачені, зокрема, ст. 29 Конституції, тобто на свободу та особисту недоторканність, не можуть бути обмежені навіть за умов воєнного або надзвичайного стану. До того ж у Законі, у супереччю положенню ч. 2 ст. 64 Конституції, не встановлені строки дії обмежень прав і свобод, питання про застосування яких за відсутності воєнного або надзвичайного стану розглядаються слідчим суддею відповідно до ст. 163–164, 234–235, 247–248 КПК України. Тому цей Закон грубо порушує ряд положень Конституції України та основоположні засади кримінального судочинства.

Крім того, відповідно до вимог Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини, будь-яке затримання, проведення обшуку чи інша слідча дія, що втручається в право людини, повинні проводитися виключно за санкцією незалежного органу – як правило, суду.

Такі ж вимоги визначені й Міжнародним пактом ООН про громадянські та політичні права 1966 р.

Відповідно до цих міжнародних договорів відхилення від дотримання цих стандартів може відбуватися під час війни чи інших надзвичайних обставин. Однак для цього необхідно повідомити секретаря Ради Європи про те, що Україна тимчасово обмежує ті чи інші права людини. При цьому цей захід має бути вимушений, він може впроваджуватися на короткий, чітко визначений термін. Це ніяк не стосується випадку України, оскільки обґрунтування цього Закону засновано на тому, що суди просто не виконують своїх функцій. Держава не може перекладати проблеми функціонування своїх органів влади на плечі людини, обмежуючи її права та свободи. Зазначимо, що за всю історію Ради Європи ще жодна країна не обмежувала дію тих чи інших прав людини на своїй території, що показує,

наскільки екстраординарними є подібні заходи для міжнародного співтовариства.

Прокуратура є органом обвинувачення, її функція полягає в організації розслідування злочинів і представленні обвинувачення в суді. Механізм санкціонування судом найбільш суворих обмежень прав людини в процесі кримінального переслідування створений спеціально для того, щоб убезпечити органи слідства та прокуратури від зловживання своїми можливостями та необґрунтованого обмеження прав людини. Ці зміни до законодавства знищують цей механізм контролю.

Цей Закон порушує базові гарантії дотримання прав людини, що існують в Європі багато століть і за жодних обставин не піддавалися сумніву, і повертає країну в радянські часи, коли ці санкції надавала прокуратура.

З очевидністю можна стверджувати, що зібрані за такою процедурою докази є незаконними і не можуть бути використані для засудження особи. Тобто впровадження такої процедури призведе до того, що суд повинен буде визнати зібрані докази неприйнятними, оскільки вони зібрані з порушенням стандартів прав людини. Якщо це не зробить український суд, то з величезною ймовірністю це доведеться зробити після констатації цих очевидних порушень Європейський суд з прав людини. Тому це призведе до звільнення обвинувачених осіб й уникнення ними покарання.

Навіть аналізуючи європейську практику боротьби з тероризмом, ми не знайдемо таких широких повноважень прокурора. Завжди всі дії органів розслідування, у тому числі прокуратури, контролюються судом.

Відсутність контролю завжди призводить до перевищення влади та надмірного використання повноважень органами слідства, що має наслідком масові порушення прав людини.

Дивно бачити серед аргументів прийняття цього Закону констатацію того факту, що судді Луганської області відмовляються виконувати свої обов'язки. У Пояснювальній записці стверджується: «Апеляційний суд Луганської області не користується можливістю, передбаченою ч. 3 ст. 318 КПК України в частині права проведення окремих процесуальних дій поза межами приміщення суду. Така ж можливість існує, тому що вказані засідання можливо проводити в спеціально обладнаних приміщеннях-залах судових засідань тих судів, які розташовані на території, підконтрольній державній владі. Такою можливістю користуються Луганська обласна державна адміністрація, ГУМВСУ, УСБУ та прокуратура Луганської області». Очевидно, що суддя, який не виконує своїх функцій, особливо в такий важливий для країни момент, не може обіймати своєї посади. Замість того щоб вирішувати проблеми функціонування судів, держава хоче піти спрощеним шляхом масового порушення прав людини. За такою логікою можна наділити прокурорів і правом виносити вироки, оскільки суди відмовляються працювати.

Окремою проблемою є те, що район проведення антитерористичної операції в Україні на сьогодні чітко не визначений. З огляду на це нікому не зрозуміло, на якій конкретно території може застосовуватися встановлений

особливий порядок досудового розслідування. Така невизначеність ще більше сприяє масовим порушенням прав людини.

Підсумовуючи, ми вважаємо, що Президент має скористатися своїм правом вето щодо цього Закону з метою захисту прав людини та Конституції України з пропозицією відхилити його. У свою чергу, слід вжити негайні заходи до суддів, які не виконують покладених на них законом функцій (*Інформаційний портал Харківської правозахисної групи* (<http://www.khpg.org/index.php?id=1408122043>). – 2014. – 15.08).

В. Яворський, експерт Харківської правозахисної групи

Аналіз проекту закону «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепааратизацію)»

Проект закону про десепааратизацію був прийнятий у першому читанні 22 липня 2014 р. Однак навіть поверхневий його аналіз говорить про закладені системні порушення прав людини та нехтування міжнародними стандартами прав людини й нормами Конституції України.

Законопроект покликаний боротися із сепаратизмом за допомогою люстраційних, ліквідаційних, конфіскаційних, освітніх та інформаційних заходів.

Під сепаратизмом автори проекту розуміють «діяльність, спрямовану на відокремлення частини території України з етнічних, мовних, релігійних мотивів для створення нової держави, наділеної політичною самостійністю або широкою автономією».

Одразу зазначимо, що це визначення є надзвичайно нечітким і дає багато підстав для різноманітного тлумачення. Зокрема, проект закону так і не дає жодного тлумачення видів такої діяльності. Коли не зрозуміло, про яку діяльність ідеться, то, з одного боку, особа не може передбачити своєї поведінки, щоб не порушувати закон, а з іншого – органи влади не можуть діяти в спосіб, передбачений законом, оскільки їм самим у кожному випадку треба буде тлумачити закон. З будь-якого боку така нечіткість є порушенням Європейської конвенції про захист прав людини, оскільки обмеження прав людини може здійснюватися виключно на підставі чіткого, зрозумілого та передбачуваного закону. Отже, на базовому рівні цей проект закону закладає порушення прав людини, оскільки встановлює покарання, невідомо за які дії.

Окремо варто зазначити, що не зрозуміло, як можна боротися за створення держави, що має широку автономію. Бо коли йдеться про окрему державу, то вона завжди буде незалежною та самостійною. Інакше це буде не держава, а інший суб'єкт. Це визначення є ключовим, оскільки за таку невизначену діяльність автори закону пропонують обмежити одразу декілька фундаментальних прав людини:

- свободу слова;
- свободу асоціацій;

- право власності;
- право бути обраним.

Кожне з цих прав, безумовно, не є безмежним, і вони підлягають обмеженням, що мають бути чітко встановлені законом і мають бути необхідними в демократичному суспільстві. Також немає сумніву, що загалом держава має право та, можливо, навіть обов'язок захищати свою територіальну цілісність. Однак можливості такого захисту також чітко обмежені Конституцією України та міжнародним правом, зокрема Європейською конвенцією про захист прав людини.

Дивовижною є спроба авторів проекту вигадати новий вид відповідальності: поряд із кримінальною, цивільною та адміністративною вони визначають «конституційну відповідальність за сепаратизм, яка носить передусім політичний характер». Що під цим розуміють автори проекту – складно зрозуміти.

Розглянемо також окремі пропоновані десепаратизаційні заходи.

Люстраційні заходи

При визначенні люстраційних заходів проект закону визначає лише об'єкти та суб'єкти люстрації. Усі питання процедури люстрації, зокрема хто і як здійснюватиме таку люстрацію, віднесено до окремого закону про люстрацію. Однак відомо, що такого закону на сьогодні немає і жоден проект навіть не прийнятий у першому читанні. Отже, ці питання залишаються законодавчо невизначеними.

Інше принципове зауваження. Люстрація є адміністративним заходом, вона не є покаранням. Однак автори проекту практично повністю прив'язують її до вчинення адміністративних правопорушень чи злочинів, що мають «сепаратистське спрямування». Звісно, що означає це «спрямування», чітко не визначено. Проте в такому випадку, ідеться фактично про встановлення додаткового покарання за вчинені правопорушення. Причому таке додаткове покарання вигадується всупереч вимогам Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення, не кажучи вже про загальні принципи права щодо неможливості двічі карати за одне правопорушення. Плуताючи встановлену відповідальність за правопорушення з люстрацією, автори проекту фактично підміняють люстрацію додатковими правопорушеннями та санкціями. Знову ж таки всупереч положенням Конституції, кримінального та адміністративного права.

Люстрація проводиться не тільки щодо органів влади, вона також поширюється на політичні партії, ЗМІ та вищі навчальні заклади. Однак такий підхід є порушенням Європейської конвенції про захист прав людини. Європейський суд з прав людини, розглядаючи справи щодо інших країн, уже визначив, що заходи люстрації не можуть поширюватися на приватний сектор і навіть державний сектор, який не стосується реалізації державної політики. Тобто на сьогодні є широко визнаним стандартом, що люстрація повинна обмежуватися виключно органами державної влади.

Ліквідаційні заходи

Ліквідаційні заходи спрямовані на ліквідацію юридичних осіб, що відповідають критеріям, визначеним цим проектом закону. Однак ці критерії знову ж таки чітко не визначені.

Проект передбачає можливість ліквідації політичних партій у випадку порушення ст. 5 закону про політичні партії. Очевидно, що для цього не потрібно жодного додаткового законодавства, у тому числі й прийняття цього проекту закону.

Також передбачається можливість ліквідації громадських об'єднань відповідно до ст. 4 закону про громадські об'єднання. Однак це теж не потребує ніякого додаткового законодавства.

Проте деякі визначення знову викликають здивування. Передбачається ліквідація юридичних осіб, «до яких можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру при вчиненні їх уповноваженими особами від імені та/або в інтересах юридичної особи злочинів, передбачених статтями 109, 110, 113, 146, 147, 258, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 260, 262, 436, 437, 438, 444, 447 Кримінального кодексу України, за умови, якщо їхня діяльність пов'язана із сепаратизмом та/або пособництвом сепаратистській діяльності». Це є нічим іншим, як встановленням окремої санкції за ці злочини. Варто зазначити, що за цими злочинами відповідальність нестиме окрема фізична особа. Вина юридичної особи в цьому випадку є малозрозумілою, а тим більше не зрозуміло, у якому судовому процесі та за якою процедурою вона буде доведена. У кримінальному процесі вину юридичних осіб ніхто не встановлює, оскільки юридичні особи до сьогодні не визнаються суб'єктами кримінальної відповідальності. Хто і яким чином застосовуватиме цей новий вид відповідальності, залишається незрозумілим.

Крім того, проект закону ліквідує банки, які засновані іноземними банками, що перебувають під контролем іноземних урядів, які здійснили військову агресію проти України, анексію частини території України або підтримують сепаратизм в Україні, і банки, які перебувають під контролем таких іноземних урядів. Це положення порушує багато питань щодо правомірності позбавлення права власності таких банків. Однак, щонайменше, на законодавчому рівні повинен бути закріплений факт військової агресії чи анексії. На сьогодні в Україні не діє військовий стан, усі операції здійснюються як антитерористичні, тобто такі, що не викликані військовою агресією іншої країни. Отже, це положення буде достатньо складно застосувати. Також є досить суперечливим з юридичної точки зору, чи повинен банк відповідати своїм майном за дії держави. Особливо це складно, коли банк не повністю належить державі, а вона володіє лише більшим пакетом його акцій. Одна справа, коли цей банк, наприклад, здійснює фінансування терористичної діяльності, зовсім інша – коли він нічого не вчиняє, а відповідає за дії одного з акціонерів. Також не зрозуміло, як це положення стосується сепаратизму, оскільки військова агресія іншої країни чи анексія території не є сепаратизмом узагалі.

Отже, такі заходи позбавлені не лише чіткого визначення підстав для застосування, а й не визначено, хто і відповідного до яких процесуальних норм буде здійснювати ці заходи.

Конфіскаційні заходи

Конфіскаційні заходи застосовуються до майна юридичних осіб, ліквідованих унаслідок ліквідаційних заходів, а також до майна фізичних осіб, засуджених за відповідні злочини.

Конфіскація майна є втручанням у право власності. Вона є видом покарання за вчинення певного правопорушення. Проект закону встановлює це додаткове покарання всупереч вимогам кримінального та адміністративного законодавства. Фактично йдеться про подвійне покарання особи. Причому знову ж таки незрозуміло, за якою процедурою це здійснюватиметься.

Очевидно, що такі дії держави з великою ймовірністю будуть визнані Європейським судом з прав людини порушенням права на власність з майбутнім відшкодуванням понесених цим суб'єктом збитків. Тобто рано чи пізно Україна програє ці справи.

Якщо є відповідна потреба, то видається більш логічною розробка змін і доповнень до Кримінального кодексу, а не продукування нових суперечливих форм відповідальності.

Освітні та інформаційні заходи

Проект закону забороняє «трансляції телерадіопрограм, мовлення чи діяльності в Україні телерадіоорганізацій, які пропагують у явній чи неявній формі будь-які види сепаратизму або сприяють сепаратистським настроям».

З одного боку, свобода слова може бути обмежена необхідністю захисту територіальної цілісності. З іншого – пропонуване визначення є надто нечітким. Достатньо складно визначити, які програми чи вирази можуть «пропагувати в явній чи неявній формі будь-які види сепаратизму або сприяють сепаратистським настроям». Проект закону не визначає видів сепаратизму чи його форм.

За українським законодавством заборонені заклики до зміни території України в неконституційний спосіб. Чи буде програма, що обговорює конституційні шляхи можливої зміни території в цьому випадку, визнана сепаратистською? За такого визначення неможливо провести лінію, яка б чітко розмежовувала критичні програми чи обговорення проблем, наприклад, релігійних, національних чи мовних меншин із сепаратизмом.

Європейський суд з прав людини дуже обережно підходив до покарань ЗМІ, особливо, коли йшлося про заборону програм чи цілком усього мовлення. Довести пряму необхідність такої заборони та невідворотну шкоду, яку приносить така програма, дуже непросто. У будь-якому разі законодавство має дуже чітко і вузько визначати підстави та процедури для таких заборон. Цей проект закону нічого такого не містить. Тому з очевидністю можна визнати, що абсолютна більшість таких заборон буде пізніше визнана такою, що порушує права людини.

Зокрема, є дуже різними ситуації, коли поширюється неправдива інформація чи безпосередні заклики до насильства, і коли відбувається дискусія в межах свободи висловлювань щодо проблем дотримання прав різноманітних меншин.

З наведеного вище стає очевидним, що цей законопроект на базовому рівні порушує Конституцію України та принципи права, створює підстави для масових порушень прав людини. Окремі його положення можливо розглянути в контексті підготовки законодавства про люстрацію чи зміни кримінального законодавства, однак у цілому цей закон є шкідливим і не може існувати в демократичному суспільстві. Його неможливо доопрацювати, і в цьому насправді немає жодної суспільної необхідності, а тому доцільно відмовитися від його подальшого розгляду (*Інформаційний портал Харківської правозахисної групи* (<http://www.khpg.org/index.php?id=1407877217>). – 2014. – 13.08).

М. Савчин, конституціоналіст, професор УжНУ, радник голови Конституційного Суду (2008–2010)

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ РАТИФІКАЦІЇ РИМСЬКОГО СТАТУТУ **Або як Конституційний суд не має наступати на горло своїй пісні**

Контраверсійні обставини ратифікації Римського статуту з подальшим визнанням Міжнародного кримінального суду Конституційним Судом України як наднаціональної інституції заблокував процес приєднання України до цієї міжнародної системи захисту прав людини від свавілля держави. Висновок КСУ у справі про Римський статут мав далекосяжні наслідки. Він показав вади в баченні конституційними суддями власне суддівських стратегій при ухваленні рішень, що в ключових справах, на жаль, проявляється напрочуд рельєфно. Адже Конституція України залишає доволі широкий простір розсуду щодо засобів і форм трансформації (імплементації) норм і принципів міжнародного права до національного правопорядку.

Країна, яка століттями боролася за власну незалежність, здобула її внаслідок колапсу Радянського Союзу, який розпався. Фобії колишньої партноменклатури в поєднанні її союзу з «червоним директором» та окремими представниками криміналітету, які в радянські часи давали доступ чиновникам до певних життєвих благ, виробило специфічне ставлення керівників держави до відповідальності за власний політичний курс. Адже за принципами лояльності та шантажу формувався державний апарат при президентах Л. Кучмі та В. Януковичу. Тому й не дивним було ставлення вищого політичного керівництва до РС, який передбачав міжнародно-правові механізми відповідальності політичних і державних діячів за вчинення злочинів проти людства й миру.

Власне, ці фактори на тлі слабкості конституційної юстиції стали ключовими в невдалій трансформації РС у національний правопорядок України. Адже питання відповідальності вищих посадових осіб упирається в стан політичної системи (зокрема, змінюваності еліт, балансу інтересів, мережі ухвалення рішень) та економічні інтереси. Слабкість конституційної юстиції та гіпертрофована роль парламенту, щодо якої цілком справедливо робить застереження А. Шайо як небезпечної для молодих демократій і при слабких політичних партіях, дає змогу модерувати як політичний процес, так й ухвалення ключових владних рішень канцелярією глави держави.

1. Конституційні моделі трансформації норм і принципів міжнародного права в національні правові системи.

Вплив міжнародного права на національні правопорядки визначається насамперед через конституційний механізм визнання чинності його норм. Відповідно до цього норми міжнародного права стають невід'ємною частиною національного законодавства. Разом з тим існує специфіка визнання юридичної сили міжнародного договірного (статутного) права та загальноновизнаних принципів міжнародного права.

Фактично чинність будь-якої сукупності норм, що становлять засади правопорядку певного типу (наприклад, певного різновиду національного чи міжнародного), забезпечується в правотворчих процедурах, в адміністративній і судовій практиці через готовність учасників правовідносин приймати певні правила за орієнтир, стереотип у своїй поведінці. Відповідно до цього держава не може відмовити в застосуванні норми міжнародного права, посилаючись на особливості свого правопорядку, оскільки норми міжнародного права є продуктом міжнародного співробітництва, політики взаємності держав. Відповідно до ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів держава-учасник «не може посилатися на положення свого внутрішнього права для виправдання своєї неспроможності виконати договір». Зокрема, у справі про вільні зони (1995 р.) Постійна палата міжнародного правосуддя заявила: «Не може бути ніяких сумнівів у тому, що Франція не може спиратися на власне внутрішнє законодавство, щоб обмежити обсяг своїх міжнародних зобов'язань». Характерною є також доктрина *legal estoppel*, згідно з якою навіть на етапі укладення договору при заявлених попередніх умовах сторона може очікувати на добросовісну поведінку свого контрагента.

Болгарський конституціоналіст Є. Танчев виділяє у європейських країнах такі підходи до імплементації норм і принципів міжнародного права в національні правопорядки: 1) положення міжнародних договорів мають наднаціональний характер, навіть порівняно з Конституцією; 2) положення міжнародних договорів мають однакову юридичну силу з Конституцією; 3) проміжне положення між Конституцією й актами парламенту; 4) мають перевагу над поточним законодавством лише ті міжнародні договори, що стосуються прав людини.

Національні конституції та поточне законодавство насправді рідко відображають чи дуалістичну, чи моністичну доктрини. Наприклад, у ст. 6

Конституції Грузії міститься положення про те, що «міжнародні договори та угоди, що не суперечать Конституції Грузії, мають переважну юридичну силу стосовно до внутрішньодержавних нормативних актів». Іспанська Конституція передбачає, що «законно укладені та офіційно опубліковані в Іспанії міжнародні договори становлять частину її внутрішнього законодавства. Їхні положення можуть бути скасовані, змінені або призупинені тільки в порядку, вказаному в самих договорах, або відповідно до загальних норм міжнародного права». Тому фактично необхідно говорити про набрання юридичної сили норм і загально визнаних принципів міжнародного права в національному праві, а також про ступінь їх втілення в адміністративній і судовій практиці, тобто про трансформацію норм міжнародного права в національних правопорядках.

Міжнародний правопорядок визначає особливості правового регулювання в національному праві. У рамках світового співтовариства виникає проблема забезпечення єдиних завдань, взаємовигідного співробітництва. Відповідно до Заключного акта НБСЄ 1975 р., принцип добросовісного виконання зобов'язань з міжнародного права при здійсненні своїх суверенних прав, у тому числі право встановлювати закони та адміністративні правила, держава узгоджує свої дії та рішення зі своїми міжнародно-правовими зобов'язаннями. Згідно з цими положеннями держава може не дотримуватися міжнародних зобов'язань, якщо її згода на обов'язковість договору була виражена на порушення внутрішнього права, що стосується укладання міжнародного договору, при тій умові, що порушення було явним і стосувалося норми його внутрішнього права особливо важливого значення.

Таким чином, міжнародне право накладає на держави певні обов'язки, порядок реалізації яких визначається національним правом, якщо інше не застережене в міжнародній правовій нормі. Засади взаємодії міжнародного права та національних правових систем визначаються на конституційному рівні. Як правило, встановлюється обмеження, що трансформація норм міжнародного права в національне право можлива лише в тому випадку, якщо це не суперечить Конституції; інакше спочатку необхідно вносити зміни до відповідних положень Конституції.

Отже, щоб бути здатним регулювати відносини з участю фізичних і юридичних осіб, правила, що містяться в міжнародному праві, мають ввійти в національну правову систему у визначеному порядку.

2. Особливості надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів в Україні. Конституція України прямо не вирішує питання про верховенство загально визнаних принципів і норм міжнародного права в національній правовій системі. Згідно зі ст. 9 Конституції, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Додержання парламентом належної процедури ратифікації міжнародних договорів є необхідною умовою чинності міжнародних договорів в Україні, які застосовуються як звичайний закон. При цьому положення міжнародного договору повинні відповідати

Конституції, і вони можуть бути застосовані лише в частині, що не суперечать їй. Тому доцільно коротко розглянути процедуру ратифікації міжнародних договорів.

Конституція встановлює правило, відповідно до якого при ратифікації міжнародних договорів необхідно дотримуватися вимоги, щоб міжнародний договір не суперечив їй. Закон про Регламент Верховної Ради з цього приводу накладає обов'язок на Президента і Кабінет Міністрів як суб'єкти права законодавчої ініціативи при внесенні законопроекту про ратифікацію міжнародного договору України одночасно вносити пропозиції про застереження до міжнародного договору, заперечення до застережень, законопроекти або пропозиції про прийняття законів або внесення змін до закону, спрямовані на виконання міжнародного договору України (ст. 193–196 Регламенту Верховної Ради). Такі вимоги спрямовані на те, щоб парламент при встановленні того, що міжнародний договір суперечить Конституції, зміг би обрати прийнятні варіанти: ратифікувати його із застереженнями; ратифікувати міжнародний договір після внесення всіх необхідних змін до Конституції; відмовитися від ратифікації міжнародного договору як неприйнятної з точки зору забезпечення конституційних цінностей і загальних тенденцій розвитку національної правової системи тощо. Якщо на виконання зобов'язання по міжнародному договору, який подано на ратифікацію, необхідне прийняття відповідних законів або внесення змін до існуючих, також подається Міністерством юстиції і Міністерством зовнішніх справ відповідний висновок. Законопроект про ратифікацію міжнародного договору розглядається Верховною Радою невідкладно. Згідно з ч. 2 ст. 200 Регламенту при наданні згоди на обов'язковість міжнародного договору України Верховна Рада одночасно має офіційно підтвердити застереження, зроблені Україною під час підписання міжнародного договору, зняти їх чи висловити згоду із застереженнями інших держав-учасниць договору або заперечення проти них, а також може самостійно формулювати і висловлювати застереження відповідно до положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р.

Конституція визначає, що ратифікація міжнародних договорів, які суперечать їй, можлива лише після внесення відповідних змін до неї. Тому в процесі ратифікації міжнародного договору можуть виникнути питання про колізії міжнародних договорів з конституційними положеннями. У такому випадку Президент, Кабінет Міністрів можуть звернутися до Конституційного Суду для того, щоб цей орган влади надав висновок щодо положень Конституції, до яких необхідно внести зміни на виконання міжнародного договору. Слід зазначити, що відсутність у групи принаймні з 45 депутатів парламенту права на конституційне звернення щодо конституційності міжнародного договору суперечить конституційним засадам демократичної, правової держави, демократичності суспільства й політичному плюралізму (ст. 1, 5, 15), для усунення чого слід внести відповідні зміни у ст. 151 Конституції і закон про КСУ. За таких умов в

Україні немислима ситуація, яка мала місце в Чехії 2008 р. – ініціювання перед Конституційним Судом у Брні групою опозиційних сенаторів розгляду питання про конституційність Лісабонського договору.

Водночас у діяльності КСУ спостерігається низька активність щодо вирішення питань про конституційність міжнародних договорів, що і не є дивним, дивлячись на зазначену вище обставину. Досить значна практика з цього приводу накопичилася в діяльності німецького Конституційного суду. Згідно із законом про ФКС (§ 83) суд вирішує, чи є певні норми міжнародного права складовими частинами федерального права та чи створюють вони безпосередні права й обов'язки для індивіда. Свої завдання ФКС Німеччини вбачає в попередженні небезпеки порушення загальних принципів міжнародного права судами ФРН, забезпеченні взаємодії міжнародного й національного права шляхом конформного тлумачення, тобто забезпечення правила сприятливого ставлення до міжнародного права органами держави та тлумачення законів таким чином, щоб уникнути колізій з міжнародним правом.

Верховна Рада володіє дискреційним повноваженням щодо вирішення питання про надання висновку КСУ щодо відповідності міжнародного договору Конституції України (ст. 194 та ч. 2 ст. 199 Регламенту Верховної Ради). Однак при вирішенні питання про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України вона зв'язана правовою позицією, викладеною у висновку КСУ. Законопроект про ратифікацію міжнародного договору розглядається за звичайною процедурою розгляду законопроектів.

При ратифікації міжнародного договору Верховна Рада одночасно має офіційно підтвердити застереження, зроблені Україною під час підписання міжнародного договору, зняти їх чи висловити згоду із застереженнями інших держав-учасниць договору або заперечення проти них, а також може самостійно формулювати і висловлювати застереження відповідно до положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р.

У законопроекті про ратифікацію міжнародного договору зазначаються порядок та умови набрання чинності міжнародним договором на території України відповідно до положень цього міжнародного договору і Віденської конвенції про право міжнародних договорів. На підставі закону про ратифікацію міжнародного договору Голова Верховної Ради підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом міністра закордонних справ, якщо договором передбачений обмін такими грамотами.

Застосування положень міжнародних договорів України та загальноновизнаних принципів міжнародного права в адміністративній і судовій практиці є неоднозначним. Стосовно загальноновизнаних принципів міжнародного права Конституція України небагатослівна – визначається лише, що зовнішньоекономічна діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними принципами й нормами міжнародного права (ст. 18).

Відповідно до принципу верховенства права держава повинна поважати загальновизнані принципи міжнародного права, які частково кодифіковані в Статуті ООН, Декларації про принципи міжнародного права, Декларації про право на розвиток, Паризькій хартії для Нової Європи та інших міжнародно-правових актах. КСУ уже відзначалося, що Україна є зв'язаною загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права, зокрема положеннями Конвенції про захист прав людини й основних свобод, прецедентним правом ЄСПЛ, міжнародно-правовими актами, що визначають принципи незалежності суду, тощо.

Додержання загальновизнаних принципів міжнародного права означає також повагу і визнання державою загальнолюдських цінностей. Насамперед ідеться про повагу гідності людини та її основних прав, можливості особи звернутися за захистом не лише в національні суди, а й у міжнародні суди, узгодження державної політики з положеннями Загальної декларації права людини, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та іншими міжнародно-правовими актами.

Поточне законодавство фактично вирішує питання про перевагу загальновизнаних принципів і норм міжнародного права над національним законодавством. Так, закон про міжнародні договори встановлює правило, за яким при такій колізії надається перевага положенням саме міжнародного договору. У разі наявності такої колізії положення міжнародних договорів підлягає прямому застосуванню як безпосередньо чинне законодавство України. Однак так і залишається невирішеним обов'язок додержання органами публічної влади та посадовими особами загальновизнаних принципів і норм міжнародного права як зобов'язань України перед міжнародним співтовариством. Оскільки це питання чітко не визначено в Конституції, то такий стан речей негативно впливає на правозастосовну практику, особливо це стосується «посадових осіб, які недостатньо обізнані з традицією їх безпосереднього застосування».

3. Обставини щодо ратифікації Римського статуту в Україні.

При прийнятті висновку в справі про Римський статут КСУ довелося давати оцінку складним питанням меж державного суверенітету, додержання процедури ратифікації парламентом міжнародних договорів, природи міжнародних юрисдикційних установ. Міжнародний правопорядок впливає на діяльність КСУ також у формі застосування цим органом прецедентного права ЄСПЛ. Такі складні процеси накладаються на проблеми забезпечення основоположних конституційних цінностей, на сторожі яких стоїть КСУ, а саме: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність; зв'язаність держави основними правами і свободами; основні права і свободи; державний суверенітет; територіальна цілісність (ст. 3 і 157 Конституції). З практики КСУ випливає, що питання щодо делегування повноважень окремих органів влади супранациональним інститутам повинно обов'язково супроводжуватися внесенням змін до Конституції.

Слід відмітити, що КСУ не надсилав запити до наукових установ і вищих юридичних навчальних закладів щодо правової природи РС. У своїй

відповіді Міністерство закордонних справ зазначило, що ратифікація РС не потребує внесення якихось змін до Конституції. Натомість КСУ у висновку наводить вельми цікаве міркування [п. 2.1 (3)–(4)] щодо природи МКС: «Доповнюючий національну систему правосуддя характер Міжнародного кримінального суду конкретизується у ряді інших статей Статуту, зокрема в п. 2 ст. 4, згідно з яким суд може здійснювати свої функції і повноваження на території будь-якої держави-учасниці, у підпункті “а” п. 1 ст. 17, відповідно до якого суд приймає до свого провадження справи не тільки за зверненням держави-учасниці, а й із власної ініціативи, коли держава, під юрисдикцією якої перебуває особа, підозрювана у вчиненні передбаченого Статутом злочину, “не бажає або не здатна проводити розслідування чи порушити кримінальне переслідування належним чином”».

Це істотно відрізняє Міжнародний кримінальний суд від міжнародних судових органів, зокрема Європейського суду з прав людини, право звертатися до яких за захистом своїх прав і свобод закріплено в ч. 4 ст. 55 Конституції України. Такі міжнародні судові органи порушують справу лише за зверненням осіб, причому особа може звернутися до них лише після використання всіх національних засобів правового захисту».

На підставі таких висновків КСУ визнав, що ратифікація РС можлива лише після внесення відповідних змін до Конституції, оскільки, «на відміну від міжнародних судових органів, передбачених частиною четвертою статті 55 Конституції України, які за своєю природою є допоміжними засобами захисту прав і свобод людини і громадянина, Міжнародний кримінальний суд доповнює систему національної юрисдикції». Логіка КСУ є загадковою, адже якщо міжнародна юрисдикційна установа є доповнююча національну систему судів, то вона має субсидіарний характер. Тому такі силогістичні викрутаси КСУ є вельми інтригуючими з точки зору суддівської стратегії згідно з А. Бараком.

Про складнощі перипетій конституційної перевірки РС та особливості розкладу сил у КСУ говорить спільна окрема думка суддів В. Іваценка та М. Селівона. Окрема думка доволі прикметна стосовно рівня розуміння найбільш консервативної частини суддів природи міжнародного публічного права та міжнародних юрисдикційних установ, яке більше схоже на традиційно радянське трактування дії міжнародного права в національній правовій системі. Адже міжнародні юрисдикційні установи покликані забезпечити мінімальні стандарти захисту прав людини, які визнаються як універсальні, а в окремій думці МКС кваліфікується як «надзвичайний чи особливий суд», у чому вбачається цілком етатистське чи навіть гангстерське праворозуміння у стилі А. Вишинського. Це ще більш посилюється просто неспроможними аргументами щодо міжнародно-правової інтерпретації цими суддями природи недоторканності вищих посадових осіб (депутатів парламенту, Президента, міністрів, суддів та ін.), адже саме вони є адресатами міжнародно-правової відповідальності за злочини проти людяності й миру, що і є, власне, предметом юрисдикції МКС. Насамкінець, це є наступанням суддями на горло власній пісні, адже конституціоналізм

передбачає обмеження свавілля владців задля забезпечення прав людини, серед засобів чого є і конституційна юстиція.

Ці речі цілком наглядно демонструють рівень дискурсу, який панував на той час у КСУ в поєднанні із шантажистською природою державності Л. Кучми. Як не дивно, відсутність у цій справі висновків провідних наукових шкіл міжнародного права України (київської, харківської) також наклало своєрідне тло при ухваленні висновку № 3-в/2001 та нівелювало рівень дискурсу стосовно зачепленої проблематики.

Юрисдикція МКС має субсидіарний характер, оскільки вона заснована на міжнародному договорі – РС. МКС має подібну природу до юрисдикції ЄСПЛ, який є інститутом РС і діє на підставі положень іншого міжнародного договору регіонального характеру – ЄКПЛ. Оскільки МКС є субсидіарним інститутом, то на нього цілком поширюються правила ст. 55.4 Конституції, згідно з якими кожна особа після використання національних засобів правового захисту може звертатися за захистом своїх прав до міжнародних юрисдикційних установ, членом або учасником яких є Україна. Та обставина, що МКС може відкрити провадження на підставі правила ст. 17 РС у поєднанні із правилами ст. 15 (яка лише підкреслює особливості міжнародної кримінальної юстиції), лише підкреслює характер *jus cogens* цих положень, які члени міжнародного співтовариства мають додержуватися без всяких застережень і довільного тлумачення їхнього змісту.

4. Основні моделі трансформації Римського статуту в національний правопорядок України. Існують парламентські й позапарламентська модель трансформації РС у правову систему України. Перші передбачають втілення певних модифікацій втілення доктрини суверенітету парламенту, а остання передбачає конституційно конформне тлумачення міжнародних договорів КСУ.

4.1. У рамках конституційної реформи можливе внесення поправок у ст. 124 Конституції, у якій робиться застереження, що Україна визнає юрисдикцію МКС відповідно до положень РС. Тут може бути запропонований варіант, уже раніше сформульований Центом політико-правових реформ, згідно з яким до цієї статті додається нова частина в такій редакції: «Україна визнає юрисдикцію міжнародних судових установ відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана законом».

Хоча кращим було внесення відповідних змін до ст. 55 Конституції, оскільки саме такий варіант відповідає архітектоніці та стилю Основного закону.

4.2. Варіант із внесенням змін до ст. 55 Конституції є елементом консенсусної демократії, оскільки такі зміни ухвалюють попередньо принаймні дві третини депутатів від загального складу парламенту з подальшим схваленням на всеукраїнському референдумі. Однак досягти такого ступеня консенсусу доволі складно, зважаючи на події, що відбуваються в Україні. Однак при відсутності консенсусу бодай на проведення конституційної реформи в найближчій перспективі, вище

наведені два варіанти можливі лише після узгодження основних суб'єктів політичного процесу на реально незалежне правосуддя. Елементом цього також є досягнення консенсусу щодо перепинення можливостей щодо вчинення злочинів проти людяності й миру з боку носіїв владних повноважень як засобами національної, так і міжнародної кримінальної юстиції.

4.3. Парламент може також здійснити спробу повторної ратифікації РС, оскільки історія конституціоналізму знає такі способи «обходу» невігідних рішень органів конституційної юстиції. Наприклад, поновлення дії Закону № 2222 від 8 грудня 2004 р. також було способом обходу рішення КСУ № 20-рп/2010, яким було його визнано неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його ухвалення. Водночас слід підкреслити, що такі дії парламенту стали механізмом виходу з політичної кризи, джерелом якої були свавільні дії В. Януковича щодо надмірної концентрації влади та невиконання ним вимог Угоди про подолання політичної кризи від 21 лютого 2014 р.

4.4. Безпосередньо КСУ може переглянути свої правові положення стосовно необхідності внесення змін до Конституції, які не витримують критики з точки зору конституціоналізму та доктрини міжнародного права, про що йшлося. За такої ситуації КСУ може застосувати такий прийом обходу прецедентного права, як перегляд своїх правоположень у зв'язку із їхньою помилковістю, оскільки на момент ухвалення висновку у 2001 р. доктрина міжнародного права визнавала юрисдикцію МКС як субсидіарну, тобто доповнюючу національну систему кримінальної юстиції, і аж ніяк як наднаціональну. Саме з посиланням на цю доктрину можна змінити сенс юриспруденції КСУ стосовно РС, і в такий спосіб закон про ратифікацію РС набирає чинності автоматично, про що має вказати суд у своєму висновку. Для цього необхідне звернення або Президента, або Кабінету Міністрів.

Цілком рельєфно видно, що РС відображає підхід, що міжнародна система захисту прав людини лише визначає мінімальний стандарт їхнього захисту. При цьому більшість злочинів, за які встановлена відповідальність згідно з РС, лежить переважно в площині *jus cogens*, тобто імперативних норм міжнародного права, які держава не може переглядати в односторонньому порядку й тим більше їх порушувати. Адресатом РС є посадові особи, які підозрюються або вчинили злочини геноциду, проти людяності й миру. У такий спосіб у національний правопорядок долучаються міжнародні механізми відповідальності вищих посадовців, які в силу певних обставин блокують національні засоби кримінальної юстиції.

Адже при умові ратифікації РС ні Л. Кучма, ні В. Янукович не дозволяли би вчиняти собі ряд діянь, які також є своєрідним «вкладом» у події, пов'язані з Майданом-2004 і Майданом 2013/2014 і підривом територіальної цілісності України в Криму та на Сході України.

Системи національної та міжнародної кримінальної юстиції є цілком компліментарними, й у своїй взаємодії вони можуть забезпечити доволі дієвий заслон проти зловживань з боку високопосадовців, які є невід'ємним

елементом сучасного конституціоналізму, зокрема militant democracy (демократії, здатної захищатися) (*Еспресо TV* (http://espresso.tv/blogs/2014/08/20/konstytucyjni_aspekty_ratyfikaciyi_rymskoh_o_statutu). – 2014. – 20.08).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

С. Козаченко, «Украинский выбор»: Конституция новая – «грабли» старые

Ряд провластных СМИ, репрезентуя внесенный в Верховную Раду президентом П. Порошенко проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины, охарактеризовал этот документ как «революционный» и предусматривающий максимальную децентрализацию власти в государстве.

Детальный анализ подготовленных президентской командой предложений дает основания утверждать: столь оптимистичные выводы преждевременны.

Анонсированные властью намерения провести общественное обсуждение необходимых изменений в Конституцию, предусматривающих децентрализацию государственной власти, оказались лишь обещаниями. Сам же гарант Конституции утверждает, что «получил поддержку общества во время своей избирательной кампании» – «проехал с проектом изменений в Конституцию все регионы Украины». Соответствующий документ был внесен в Верховную Раду только 26 июня этого года (2 июля зарегистрирован доработанный проект) и, необходимо отметить, вызвал шквал критики со стороны как союзников, так и оппонентов Президента, которая была связана с «кулуарностью» подготовки и несогласием с основными положениями документа. Даже обычному гражданину-обывателю ясно, что столь серьезный документ готовился впопыхах и ни один ученый-конституционалист не участвовал в его подготовке.

В свете сложившейся в Украине критической ситуации и обещаний власть имущих предоставить народу (регионам) право управлять государственными делами «протягивание» в парламенте вышеуказанных изменений в Конституцию без всенародного обсуждения – это не что иное, как очковтирательство, в результате которого люди в очередной раз будут обмануты.

Вероятно, политики все-таки договорятся, и проект изменений в Конституцию получит в парламенте необходимое количество голосов. Профессор Г. Кеннеди, создатель собственной концепции переговорного процесса, утверждал, что «договориться можно обо всем». Но как же быть с предписаниями ст. 159 Основного закона, согласно которым проект изменений в Конституцию Украины должен иметь заключение Конституционного Суда о соответствии его ст. 157 и 158 Основного закона!?

В то же время положения ч. 2 ст. 158 Конституции запрещают Верховной Раде в течение срока своих полномочий дважды изменять одни и те же положения Основного закона. Конституционный Суд в Решении от 9 июня 1998 г. № 8-рп подчеркнул: «Если Верховная Рада Украины соответствующего созыва внесла изменения в определенное положение Конституции Украины, то второй раз в течение срока своих полномочий она изменять это положение Конституции Украины не имеет права».

Стоит напомнить, что Верховная Рада Законом Украины от 21 февраля 2014 г. № 742-VII «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины» уже вносила изменения в Основной закон, в частности в ст. 76, 78, 81, 83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112, 115.

Таким образом, предлагаемый проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины предусматривает повторное изменение положений Основного закона, а именно ст. 81, 83, 85, 90.

Каким будет вердикт Конституционного Суда, можно только догадываться...

Власть в Украине вновь наступает на старые «грабли»: политическая целесообразность ставится выше самой Конституции. Постоянные изменения в Основной закон носят стихийный и хаотический характер, и Венецианская комиссия, наверное, уже устала давать заключения по украинским конституционным новшествам.

Несомненно, изменения в Конституцию необходимы, но они должны быть комплексными. Нужно соблюдать нормы Основного закона, обеспечивать реальную децентрализацию власти. И конечно же эти изменения должны быть одобрены народом Украины, который в силу ст. 5 Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине.

Положения проекта изменений в Основной закон, которые, как утверждают авторы документа, обеспечат децентрализацию власти, по сути, не только не дают реальных властных полномочий регионам, но несут в себе угрозу усиления власти Президента (*Украинский выбор* (http://vybor.ua/article/novaja_konstitucia/konstituciya-novaya-grabli-starye-1.html). – 2014. – 30.07).

М. Ребрик, «Голос Карпат»: Українські конституційно-правові реформи сьогодення: ні кроку назад, а тільки вперед

Тема статті, видно неозброєним оком, «замовлена» подіями, які недавно відбулися (і тривають) в Україні, що започатковані студентськими протестами на підтримку євроінтеграції, Майданом, усуненням однієї та проголошенням іншої влади, зміною Основного закону, виборами Президента України і, не знаю як назвати те, що відбувається на Сході України, але прості люди кажуть – війною, дехто вважає, що громадянською...

З усього цього перерахованого нас, за фахом, найперше тривожить реальність і перспектива конституційного оформлення нової, не вперше надіємося, Держави Україна, утримання, попри всі біди й проблеми, конституційного, державного ладу. Не треба бути дуже мудрим, щоб визнати, що порушення Конституції, законів, прав і свобод громадян (!) не можна виправдати ніякими благими намірами чи цілями. Не слід селянина, бо в нього нема «криші», ще на попередньому етапі мобілізації забирати для боротьби з терористами чи сепаратистами – єдиного годувальника, батька, коли син уже служить, а дружина інвалід третьої групи. Бо це порушення і Конституції, і закону! Слава Богу, що все добре, але помилка і велика була...

І навпаки, не можна через тендерні закостенілі інструкції (тендер – ніби інструмент боротьби з корупцією. – Автор) місяцями «тягнути лямку» із закупівлею засобів захисту для солдат, бо є реальна загроза для їхнього життя – найбільшої соціальної цінності Української держави. Життя, що втрачене, можливо, через халатність відповідних представників влади, уже не повернеш. Трагічний двобій, більше двох місяців, із ворогом наших солдат без касок і бронезелетів уже не продублюєш із запізно закупленими елементарними, але необхідними сучасними військовими спорядженнями, і минуле не зміниш. А будь-яку інструкцію, постанову чи навіть закон, коли це вимагає суспільство і здоровий глузд, можна змінити миттєво, в один день...

Але ми повернемося, як і обіцяли, безпосередньо до юридичного фундаменту держави – до Конституції. Почну з не мною придуманої тези про те, що рівень благополуччя народу та соціально-економічного розвитку держави головним чином залежить від стабільності правової системи і водночас від її постійного та кваліфікованого удосконалення, передбачуваності й послідовності розвитку залежно від запитів громадянського суспільства. Тобто перш за все залежно від того, що хочуть, просять, вимагають чи, навпаки, заперечують люди й спільності людей. Неврахування або ж недотримання щойно заявлених тез, на нашу думку, одна, можливо головна проблема політичних і конституційно-правових, а на сьогодні ще і військових і соціально-економічних та інших загроз в Україні. Ми підтримуємо точку зору тих правознавців, які визнають як велику помилку в історії нашого конституційно-державного будівництва повернення, згідно з рішенням КСУ від 30 вересня 2010 р. щодо неконституційності закону № 2222-ІУ, до Конституції 1996 р. і скасування змін до Основного закону, які були внесені в грудні 2004 р. Однак, вибачте, мусимо зауважити з цього приводу, що як при внесенні до Конституції згаданих змін у 2004 р., при зверненні народних депутатів до Конституційного Суду у 2010 р., результатом чого стало повернення суспільства й держави у 1996 р., так і сьогоднішні, 2014 р., конституційно-правові реформи не повністю базуються на ключовому правилі конституційного будівництва: конституційно-правові реформи слід досконало юридично (!) готувати, аналізувати та прогнозувати їхні наслідки на основі принципу пріоритету права, а не доцільності.

Можливо, не всі читачі знають, що суть теперішньої конституційної реформи, згідно із законом від 21 лютого 2014 р., в основі означає повернення держави до, кажучи умовно, Конституції 2004 р. Нагадаю, що Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІУ «Про внесення змін до Конституції України» було закладено тільки початок конституційного реформування. Реформи, яка тоді, після досить тривалого керування державою другого Президента України Л. Кучми, вимагалася більшою частиною суспільства, через стагнацію економіки, корупцію, порушення прав і свобод людини й громадянина та фактичну узурпацію влади главою держави, виконавчою гілкою влади, переважно центром, і нівелювання повноважень парламенту та представницьких органів на місцях. Так само, нагадаймо, що цей конституційний закон набрав чинності не одразу, частина його норм почала діяти з 1 січня 2006 р., а інша – набрала чинності після обрання у 2006 р. нового складу Верховної Ради України. Хоча в текст «сучасної» Конституції 2004 р. залучено й норми двох змін до Основного закону внесених за «період Януковича», 2011 і 2013 р.

Таким чином, конституційна реформа 2004 р., яка нині, скажемо неюридичним терміном, майже «продубльована» через 10 років, була предметом домовленостей, торгів, поступок двох основних політичних сил, за участі «міжнародних арбітрів», що на той час зіграло, на нашу думку, переважно позитивну й стабілізуючу роль у державі й суспільстві. Адже, повторюся, що це був тоді перший етап конституційно-правової реформи й далі передбачилося реформи щодо децентралізації виконавчої влади, судово-правова, місцевого самоврядування тощо. Що з того було виконано за наступні 10 років? Зайве говорити... Проте мусимо визнати, Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. дає аванс на термінове, можливо, не пізніше осінньої сесії парламенту, доопрацювання Конституції і внесення до неї змін, яких вимагає суспільство.

Отже, що означають конституційно-правові новації згідно із згаданим Законом? Це 15 статей «старої» Конституції 1996 р. абсолютно в новій редакції і внесення значних змін і доповнень ще до 10 статей Конституції (всіх статей – 161). Зміни в переважній більшості торкаються функцій і повноважень вищих органів державної влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, і їхній зміст означає перехід до парламентсько-президентської республіки. Зокрема, маємо повністю нові редакції ст. 85,87,89, 90 та зміни до інших статей розд. ІV Конституції, які розширюють повноваження парламенту України і, навпаки, зміни до ст. 106, які обмежують права Президента, наприклад у сфері виконавчої влади (наголошу, що Президент України ні за Конституцією 1996 р., ні на сьогодні не очолює виконавчої влади). Зокрема, на сьогодні Президент України повноважний вносити до парламенту подання про призначення тільки двох міністрів – міністра оборони та міністра закордонних справ. До слова, за теперішньою Конституцією в разі дострокового припинення повноважень Президента, як ми й бачили реально,

повноваження Президента України виконував Голова Верховної Ради (ст. 108–112 Конституції). Але не всі, наприклад, він не має повноважень, що торкаються призначень і звільнень двох вищезгаданих міністрів і Генерального прокурора... Найістотношою новелою діючої Конституції України, яка якраз і торкається структурування парламенту як вищого законодавчого органу є формування у Верховній Раді на основі узгодження політичних позицій коаліції депутатських фракцій, до якої входить більшість народних депутатів парламенту від конституційного складу, тобто не менше 226 (ч. 6 ст. 82 Конституції). Проте це, на фініші літа 2014 р., для нинішнього парламенту не є істотним. Добро це чи зло, але коаліція припинила існування, бо дійсно перевибори парламенту – одна з вимог Майдану. Формально вірно, але ж тоді був тільки Майдан і не було війни...

Що нам нині робити? По-перше, як нам думається, керівництву держави, особливо уряду, попри війну, треба виходити із стану революційних, за доцільністю, а не з підстав права й закону реформ до конституціоналізму, до конституційного ладу. Порухення Конституції попередньою владою: Л. Кучмою для В. Ющенка, В. Ющенком для В. Януковича, останнім – для в. о. Президента – не дає права робити так само ні з юридичної, ні з моральної точки зору. По-друге, треба, у передбачений Конституцією спосіб, готувати, благо що проектів уже написано достатньо, та кваліфіковано, професійно «обтесати», профільтрувати, змодельювати наслідки змін до Конституції. Діюча Конституція має залишатися базою. Проте треба внести істотні зміни, особливо що торкається децентралізації виконавчої влади, певної бюджетної автономії місцевих рад, реорганізації місцевих органів виконавчої влади і впровадження реального, а не фіктивного місцевого самоврядування та його департизації, деполітизації. Місцеві депутати – від села до області – мають обиратися тільки по мажоритарних округах, так само як і їхні голови.

І головне. При всіх реформуваннях конституційно-правової системи треба виходити з основоположних норм Загальної декларації прав людини і ст. 3 діючої Конституції України, де записано: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Держава відповідає перед людиною за свою діяльність...» Не парламент – найвища цінність, не уряд чи Президент, євроінтеграція і навіть не демократія як такі, а одна-однісінька людина, повторимося, її життя, здоров'я, честь і гідність – у Луганську чи Львові, Маріуполі чи Калуші, Торезі, Тернополі або ж у Виноградіві (*Голос Карпат* (<http://goloskarpat.info/blog/ukr/41211.html#ixzz3B21ADEfI>). – 2014. – 9.08).

Л. Шутко, «Ракурс»: Децентралізація влади від Президента: пропозиції і прорахунки

В Україні не сформувалося місцеве самоврядування. Яскравий приклад – ситуація на Донбасі, міста та села якого перебували під величезним впливом олігархів і колишнього Президента, що є представниками політичної сили з проросійськими поглядами.

Головною ознакою демократичної системи управління в державі є принцип народовладдя, за якого люди на всіх рівнях влади мають реальні засоби впливу на її політику. Саме за такими правилами живуть країни Євросоюзу, зокрема Іспанія, Італія, Франція та Польща, де місцеве самоврядування відіграє велику роль. Таку практику намагаються запровадити і в Україні. Президентом П. Порошенком були ініційовані зміни до Конституції, які здебільшого стосуються децентралізації влади. Спробуємо розібратися, як це бачить Президент.

Приклади місцевої самоорганізації

Спершу потрібна відповідь на запитання «Чому важливою для України нині стала саме децентралізація влади?». Насамперед тому, що від тоталітарного минулого Україна успадкувала ознаки надмірної централізації влади. Унаслідок цього зароблені на місцях гроші у формі податків передаються «нагору», де відбувається їхній перерозподіл у ручному режимі з подальшим поверненням залишків «униз». Значною мірою саме через це в Україні протягом останніх 20 років так і не сформувалося прогресивне місцеве самоврядування.

Яскравий приклад – ситуація на Донбасі, міста та села якого перебували під величезним впливом олігархів, народних депутатів і тепер уже колишнього Президента, що є представниками однієї політичної сили з проросійськими поглядами. У результаті це викликало повну нездатність місцевих громад впливати на ситуацію на своїй території, а згодом – ще й потужний озброєний конфлікт.

Проте в інших регіонах України ми все ж таки отримали перші паростки активної організації громади на місцях. Підтвердженням тому є Львів, що за останнє десятиліття перетворився на привабливе в туристичному та підприємницькому плані місто. Львівська міська влада намагається якісно налагодити співпрацю з місцевим бізнесом. Тому у Львові сьогодні працює величезна кількість приватних кафе та ресторанів з якісним обслуговуванням та яскравим, креативним підходом до своєї роботи. Не останню роль у процесі організації туристичного бізнесу в центрі Галичини відіграє і готельний бізнес, орієнтований на туристів різної платоспроможності.

З розмов з представниками доступної і в прямому сенсі відкритої для відвідувачів львівської мерії, які радо запрошують до себе журналістів з інших міст України та світу, дізнаємося, що навіть за нинішніх непростих умов вони змогли навести лад у місті: відремонтувати занедбані будівлі та дороги, спростити умови ведення бізнесу, зокрема дрібного та середнього,

збільшити кількість робочих місць тощо. Проте значно кращих результатів можна було б досягти з підвищенням статусу органів місцевого самоврядування, змінивши насамперед існуючу систему фінансування.

Місцева влада краще за центральний державний апарат країни знає місцезнаходження вибоїн на дорогах і слабких місць каналізації, які слід терміново відремонтувати.

Саме тому їй слід надати можливість розпоряджатися більшістю зароблених містом коштів, щоб направляти їх на потреби його мешканців і гостей, вважає мер Львова А. Садовий.

Також, на його думку, варто максимально дерегулювати надання дозволів і послуг. Такі функції, крім посадовців органів виконавчої влади, у змозі виконувати ширше коло суб'єктів: бізнес-об'єднання, профспілки, громадські організації, які представляють громадянське суспільство й так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Тоді можна буде поліпшити якість надання адміністративних послуг місцевим мешканцям, які не стоятимуть годинами в черзі за різними довідками, дозволами й іншими документами та не будуть змушені давати хабарі за прискорення обслуговування.

Новини медицини

Змін на краще потребує, зокрема, і медичне обслуговування. Першими, кому вдалося змінити ситуацію з обслуговуванням пацієнтів на місцях, досягши у цій сфері позитивних результатів, виявилися житомиряни. Саме в Житомирі та області, завдяки запровадженню так званої «лікарської каси», до якої усі бажаючі можуть вносити мінімальні кошти, стало можливим безкоштовне лікування пацієнтів медичними препаратами. Ініціатором застосування в місцевих лікувальних закладах такої практики, яка є перехідним етапом до страхової медицини, став відомий онкохірург, кандидат медичних наук, заслужений лікар України З. Парамонов.

Усі ці досягнення, запроваджені на місцевому рівні, знайшли своє відображення в демократичних пропозиціях децентралізації влади, яку намагається реалізувати через внесення змін до Конституції України новообраний Президент. У своєму проекті, який з'явився наприкінці червня цього року, він пропонує створити трирівневу систему адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади.

У запропонованій Президентом моделі новим суб'єктом адміністративно-територіального устрою держави є громада, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території. Їхні мешканці наділяються правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Таким чином планується делегувати їм широке коло повноважень.

У разі ухвалення запропонованих Президентом змін до Конституції до компетенції громад входитимуть питання місцевого економічного розвитку, налагодження та утримання інфраструктури, забудови та благоустрою територій. Також вони займатимуться питаннями «швидкої» медичної

допомоги та первинної охорони здоров'я, що надається в амбулаторних умовах або за місцем проживання (перебування) пацієнта лікарем загальної практики і передбачає надання консультації, проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруєнь, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів.

До відання громади належатиме організація середньої, дошкільної та позашкільної освіти, роботи муніципальної міліції та пасажирських перевезень на своїй території. Крім того, вона повинна опікуватися питаннями надання житлово-комунальних послуг й утримання об'єктів комунальної власності.

Тобто в компетенції громади залишатиметься все те, що місцеве населення через органи місцевого самоврядування здатне вирішити власними силами й ресурсами. На забезпечення делегованих їй повноважень за проектом децентралізації влади виділятимуть 100-відсоткове фінансове забезпечення без відволікання власних доходів.

На наступному ж адміністративно-територіальному рівні пропонується займатися утриманням об'єктів спільної власності територіальних громад району та транспортної структури районного значення. Що ж стосується освітянської та медичної галузі, то в компетенції районів буде діяльність із забезпечення виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю, а також організація вторинної медичної допомоги, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах лікарями відповідної спеціалізації.

На регіональному рівні планується закріпити відповідальність за утриманням об'єктів спільної власності територіальних громад регіону та транспортної інфраструктури регіонального значення. Також тут перейматимуться розвитком культури, спорту та туризму, дбатимуть про середню спеціалізовану освіту та високоспеціалізовану (високотехнологічну) медичну допомогу.

Наслідки ліквідації державних адміністрацій

Водночас глава держави планує активізувати діяльність виконавчих органів районних та обласних рад, забравши виконання функцій органів місцевого самоврядування від органів державної виконавчої влади. Проте до такої пропозиції у фахівців-конституціоналістів виникли досить серйозні зауваження.

Так, досвідчений політик, экс-міністр юстиції, доктор юридичних наук, професор С. Головатий вважає, що ліквідація обласних та районних державних адміністрацій зруйнує унітарність України. Адже децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру. «Тому ідея ліквідації державних адміністрацій дуже шкідлива для забезпечення одного з основоположних принципів конституційного ладу України – принципу унітарності. Це підривна ідея, вона руйнує унітарність, особливо тоді, коли є ознаки дефрагментації України», – вважає С. Головатий.

Його думку поділяють і колеги-науковці та відомі громадські діячі – професор Національного університету «Києво-Могилянська академія»,

доктор юридичних наук, Надзвичайний і Повноважний Посол України В. Василенко, експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ Я. Журба, голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко, президент Інституту виборчого права Ю. Ключковський, які об'єдналися задля підтримки проведення фахової та виваженої конституційної реформи. На їхню думку, передбачена проектом змін до Конституції повна ліквідація місцевих державних адміністрацій із запровадженням інституту представників Президента України, які призначаються одноособово главою держави та діють у регіонах і районах, містить певні ризики. Адже за такої моделі Кабінет Міністрів не матиме жодного впливу на призначення та діяльність таких посадових осіб, «не зможе бути відповідальним за забезпечення дотримання Конституції та законів у діяльності органів місцевого самоврядування і за здійснення державної політики на всій території країни», що є його функцією відповідно до п. 1 ст. 116 Конституції.

Тому уряд варто було б залучати до процедури призначення та звільнення представників Президента. Також ці посадові особи повинні бути відповідальними, підзвітними та підконтрольними Кабінету Міністрів. Відтак більш доцільним видається збереження інституту місцевих державних адміністрацій.

Зауваження викликає й те, що Президент, відповідно до норм свого законопроекту, може зупинити повноваження органу місцевого самоврядування лише у випадку встановлення Конституційним Судом неконституційності ухваленого ним рішення. Адже з огляду на величезну кількість органів самоврядування, що обчислюється тисячами, КСУ не зможе забезпечити вчасний і належний розгляд таких справ, що матиме негативні наслідки для суспільства.

Непрозора ініціатива

Проте, мабуть, найбільше запитань викликає сам процес підготовки змін до Конституції України. Адже Президент П. Порошенко подав законопроект до Верховної Ради менше як через три тижні після дня інавгурації. Хоча його написання потребує значно більше часу та зусиль.

На цю обставину у своєму висновку до проекту змін до Конституції України звернули увагу науковці. Вони зазначили, що досвід сталих демократій говорить, що «тексти Конституції чи поправок до неї мають готувати визнані та незаангажовані фахівці-конституціоналісти. Це є запорукою підготовки виваженого та грамотного проекту, а також однією із ключових передумов для суспільної довіри і підтримки конституційної реформи».

Що ж стосується законопроекту Президента України П. Порошенка, то до моменту його внесення до Верховної Ради в публічному доступі не було ні самого тексту цієї законодавчої ініціативи, ні його концепції. Відтак учасники суспільного діалогу були позбавлені можливості предметно обговорити необхідні зміни та внести свої пропозиції.

Щоправда, згодом цю недоречність було виправлено. На сайтах центральних і місцевих органів влади з'явився для обговорення громадськості текст запропонованих змін до Конституції України. Тож залишається сподіватися, що воно виявиться результативним і позитивно позначиться на змісті цього важливого для країни документа (*Ракурс* (<http://ua.racurs.ua/606-decentralizacija-misceve-samovrjaduvanna>). – 2014. – 20.08).

І. Лавриненко, «Ракурс»: «ГПУ активно розкручує справи, пов'язані з “чорними задумами вчених”, які або виступали за президентську республіку, або були проти неї»

Інститут держави і права ім. В. Корецького провів науково-методологічний семінар, присвячений актуальним проблемам розвитку конституційного права в Україні. Доповідачі, здебільшого науковці, торкалися різних аспектів цієї галузі права, починаючи від суто теоретичних міркувань і закінчуючи практичними пропозиціями щодо окремих питань життєустрою країни.

Не оминули згадати й Конституційний Суд та його не дуже гарну роль у зміні конституційного правопорядку в Україні. Зокрема, головний науковий співробітник згаданого інституту, член-кореспондент НАПрНУ Є. Кубко зауважив присутнім суддям КСУ, що за деякі їхні рішення стає соромно. І нагадав сумнозвісне рішення № 2222 від 30 вересня 2010 р., яким було скасовано Конституцію 2004 р., яка визначала парламентсько-президентську форму правління в Україні та істотно урізала повноваження Президента країни. Саме завдяки цьому рішення В. Янукович отримав необмежену владу, що врешті-решт і призвело до сьогоднішнього стану речей.

Суддя КСУ С. Вдовіченко на цей закид відреагував так: «Ми не з голови беремо ці рішення, а спираємося на думку фахівців-науковців з різних інститутів. Беремо їхні висновки, опрацьовуємо, вирішуємо. Так, висновки бувають різні, часом зовсім протилежні, бо є різні наукові школи. Це ви, науковці, спочатку між собою домовтеся, щоб було спільне бачення проблеми. Ми справді беремо один висновок, інший відкидаємо, бо як їх сполучити між собою? Тривалий час радимося, сперечаємося. Ви нам зараз закидаєте, що ми приймали політизовані рішення. А де ви всі були, коли нас, суддів Конституційного Суду, просто гвалтували?»

О. Копиленко, директор Інституту законодавства ВРУ, член-кореспондент НАНУ, у своїй промові згадав М. Грушевського з його «Початками громадянства» та Кирило-Мефодіївське братство. Щодо останнього він нагадав, що члени цього товариства, до якого належав і Т. Шевченко, пропагували федералізацію. Науковці загули. Хтось не витримав і вигукнув: «Але ж коли це було? Вони таким чином прагнули розвалити Російську імперію!» «А це не має значення», – відповів

О. Копиленко і швидко згорнув тему федералізації. У наступній частині свого виступу він пожалівся на прискіпливу Генпрокуратуру, яка активно втручається в конституційний процес, і знову ж таки процитував класика, цього разу Салтикова-Щедріна: «Да расцветут науки и искусства под управлением квартальных надзирателей».

«Ідеться про те, що ГПУ зараз активно розкручує справи, пов'язані з “чорними задумами вчених”, які або виступали за президентську республіку, або були проти неї. І цей новий фактор конституційного процесу викликає певні сумніви і, на жаль, застереження. Не можна зараз щось писати, маючи на увазі, як відповідні каральні органи оцінять це з плином часу. Я вважаю, що свободу думки і творчості ще ніхто не скасовував, вчені мають право на свою думку. Я особисто вважаю, що нам потрібний перехід до сильної реальної влади. Як би це потім не оцінювала Генеральна прокуратура», – заявив член-кореспондент і хутко залишив трибуну. Стало очевидно, які саме науковці мали певне відношення до скандального рішення КСУ.

О. Петришин, перший віце-президент НАПрНУ, академік, згадав власний досвід роботи в Конституційній Асамблеї, коли, здавалося б, усім усе було зрозуміло, але ідея про те, що Україні начебто потрібна президентська республіка, виникала повсякчас: «Фантом президентської республіки постійно висів над Конституційною Асамблеєю».

Він розповів про проблеми пошуку оптимальної форми державного правління в Україні і про своє бачення найбільш вдалої на цей час моделі. «Я знаю, що нинішній Президент вважає оптимальною саме сьогоднішню парламентсько-президентську форму правління. І я з ним повністю згодний. Тим не менше, тут є про що говорити. Бо іноді треба багато разів обговорювати одне й те саме, щоб з'ясувати для себе цікаві й сутнісні речі.

Я пригадую себе студентом Національної юридичної академії. Тоді, у 1980-ті роки, тематика, яка була присвячена формам держави, висвітлювалася протягом 15 хв, за які нам розповідали, що таке форма держави, форма правління, форма державного устрою, що таке політичний режим. Рівно 15 хв, і все. Бо вважалося, що головне – не форма державного устрою, а ідея, що влада в країні належить передовому класу – пролетаріату. Все інше не мало жодного значення. Але як виявилось, насправді саме форма державного правління і має значення. Формула державного правління – це питання про дві речі: про правовий устрій державної влади та демократію, тобто народовладдя.

Що я вважав би за необхідне покласти в основу роздумів про пошук форми державного правління для України? Перше – історичний і міжнародний досвід. Друге – різні теоретичні моделі, які існують сьогодні і які необхідно осмислити. Третє – досвід власного конституційного реформування.

Президентську форму правління створили американці. А в США існують певні характерні особливості:

– подвійна демократична легітимність президента й парламенту;

- жорстка модель поділу влади, яка доповнюється системою стримування і противаг;
- персоніфікованість влади (за період правління Клінтона перелік посад, тобто обов'язків президента становив 1600 од.);
- надзвичайно розвинуте громадянське суспільство;
- федеративний устрій держави, який вимагає персоніфікації влади.

У Європі взагалі немає такої форми державного правління, як президентська республіка. Тож якщо ми вибрали проєвропейський курс, нам узагалі слід забути про президентську форму правління. У Європі існує лише парламентська демократія, у двох її видах – або як конституційна монархія, або як республіка.

У напрямі руху до парламентської моделі державного правління в Україні розглядалися такі ідеї, як самостійний мандат, міністералізм, тобто безпосередні вибори Прем'єр-міністра. Такий досвід у світі був. Колись вибирали прем'єра в Ізраїлі. Вони, випробувавши таку модель, відмовилися.

Постійний пошук кращої форми державного правління, удосконалення парламентської і президентської моделей, призвів до виникнення змішаної форми. Першими її втілили в життя французи. За ними німці і фіни. Після Другої світової війни німці і фіни відмовилися від цієї змішаної форми правління, французи ж, навпаки, її розвинули. Що цьому посприяло? По-перше, війна в Алжирі, а по-друге, те, що з 1946 по 1958 р. у Франції впало 20 урядів.

Головна ідея змішаної моделі державного правління – те, що вона залежить від співвідношення політичних сил. Проблему протистояння президента, який належав до однієї партії, і уряду, який обирався від іншої, у Франції вирішили доволі просто: зменшили термін каденції президента й уряду та наблизили в часі президентські та парламентські вибори.

Певний час у науці існувала думка, що змішана форма державного правління – нетипова, а тому неправильна. Але саме таку модель обрали держави Східної Європи та держави, що вийшли з колишнього СРСР. Як показав їхній досвід, ця модель доволі успішна.

Ми, в Україні, спробували різні варіанти й зрештою зупинилися на парламентсько-президентській формі. Вона органічна й найбільш вдала. І не потрібно ніяких радикальних змін. Слід іти цим шляхом, звісно, постійно удосконалюючи обрану форму. На мою думку, у Конституції обов'язково необхідно закріпити положення, що саме Президент відповідає за узгоджену дію усіх гілок влади і за взаємодію між органами державної влади та місцевого самоврядування (як у Франції).

З іншого боку, якщо надати Президенту функції арбітра, то слід підвищувати і відповідальність уряду як вищого колегіального органу влади».

З колегою-науковцем згодний і **Ю. Шемшученко, директор Інституту держави і права ім. Корецького**: «Слід погодитися, що в сучасних умовах для України пріоритетною є парламентсько-президентська модель

державного управління, властива майже усім європейським країнам. Саме цю модель доцільно покласти в основу організації публічної влади. При цьому остання має будуватися не тільки на засадах її поділу, а й на принципах єдності, гармонізації, збалансованості, без абсолютизації жодної з гілок влади. Потребує вдосконалення система конституційного стримування та противаг, щоб запобігти зловживанню владою. Слід відділити бізнес від влади, без цього наша держава залишиться олігархічною, клановою».

Утім є й ложка дьогтю. **В. Сіренко, головний науковий співробітник Інституту держави і права, член-кореспондент НАНУ**, має особливу думку з приводу розподілу влади: «Ми багато говоримо про поділ влади, завжди про нього згадуємо як про благо при побудові форми правління. І забуваємо про те, що на наших очах усі 18 років дії Конституції відкидалося поняття “поділ влади”. Я був народним депутатом протягом восьми років (член фракції комуністів, був головою Комітету з питань правової реформи, заступником голови Комітету з питань правової політики. – Ред.). Усі ці роки я бачив, як Л. Кучма створював свою парламентську більшість, яка панувала і єднала уряд, парламент і Президента в одну особу. Нинішній Президент заявив, що він, парламент і уряд будуть діяти як єдине ціле. Де ж тоді місце для поділу влади? Більше того, коли діє такий підхід, у парламенті немає місця опозиції. Зараз кажуть: давайте заборонимо КПУ, ПР. Які ж ви демократи, якщо ви не дотримуєтеся принципу поділу влади, якщо ви його утискаєте? При принципі поділу влади парламентська опозиція – це провідна сила, яка контролює діяльність панівної політсили. А дії “як єдине ціле” – це шлях до узурпації влади» (*Ракурс (<http://ua.racurs.ua/578-parlamentsko-prezydentska-model-konstytuziya-konstytuziy-na-asambleya>). – 2014. – 28.07*).

И. Лавриненко, «Ракурс»: Право гражданина обращаться в Конституционный Суд вычеркнули как неуместное

Не всегда понимая сущность права, наши судьи применяют только закон, часто нарушая при этом естественное право человека. Чтобы исправить это, необходимо предусмотреть возможность обращения гражданина в КС с индивидуальной конституционной жалобой. Речь идет о праве человека обращаться непосредственно в Конституционный Суд.

Актуально это или нет, но конституционный процесс идет. Специалисты-конституционалисты продолжают поиск оптимальной модели Основного закона, которая удовлетворила бы самые разные слои населения. Не секрет, что во многих случаях сама по себе Конституция лишь декларирует основные права и свободы граждан, но конкретных механизмов и гарантий от нарушения не содержит. Яркий пример тому мы видели осенью – зимой прошлого года: с одной стороны, есть право граждан на мирные собрания, а с другой – судебные решения о запрете митингов, которые нарушали это право.

Конституция, действующая сегодня в Украине, тоже довольно неплоха, но, по мнению доктора юридических наук, академика НАН Украины, директора Института государства и права НАНУ Ю. Шемшученко, она «потеряла свое высокое назначение» из-за того, что ее положения ввиду чрезмерной декларативности трудно выполнить. К ним нужны нормы законов, чтобы, нарушая конституционные права и свободы отдельного гражданина или даже всех граждан в целом, государственные институты и отдельные представители власти могли нести ответственность.

Ю. Шемшученко считает, что следует усилить гарантии законности и правопорядка в стране, предусмотреть ответственность за нарушение основных прав и свобод граждан на конституционном уровне. Для этого нужно дополнить Конституцию принципом конституционной законности, закрепить принципы судостроительства и судопроизводства, включить в Основной закон раздел «Охрана Конституции», усовершенствовать структуру и полномочия КСУ, в частности необходимо ввести институт индивидуальной жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод.

Довольно часто украинские суды при защите гражданского права своими решениями могут нарушать конституционные права, однако процедур для их восстановления не существует.

Закон о Конституционном Суде предусматривает только две формы обращения в КСУ: конституционное представление относительно проверки конституционности законов/решений и конституционное обращение по разъяснению конституционных положений.

Предметом конституционного обращения в защиту нарушенного гарантированного Конституцией права, по мнению украинских конституционалистов, могут быть:

– личные права (права на жизнь, уважение достоинства, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, тайну переписки и телефонных разговоров, право на невмешательство в личную и семейную жизнь, свободный выбор места жительства, свободу мысли и слова, свободу мировоззрения и вероисповедания);

– политические права (на свободу объединения в политические партии и общественные организации, на участие в управлении государственными делами, на участие в референдумах, избирательное право, права на мирные собрания, митинги, походы и демонстрации, право на индивидуальные или коллективные письменные обращения);

– экономические, социальные и культурные права (право обладать, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, право на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом, право на труд, отдых и забастовку для защиты своих экономических и социальных интересов, право на социальную защиту, жилье, на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, на здравоохранение, медицинскую помощь и медицинское страхование, на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права

ущерба, на образование, свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, на результаты своей интеллектуальной, творческой деятельности).

Основанием – решения должностных лиц/органов управления/местного самоуправления и судебные решения, которыми не защищено, а, следовательно, нарушено такое право.

Кто-то может усомниться в необходимости внедрения института индивидуальной конституционной жалобы, поскольку считает, что поправные права можно восстановить другим путем. Есть же у нас, например, административные суды, которые должны защищать граждан от действий власти. Но даже при самых лучших условиях (если админсуды будут профессионально, тщательно и честно выполнять свою работу) защищены будут не все права граждан, а лишь имеющие подкрепление в конкретных нормах законов. А если вышеперечисленные конституционные права гражданина нарушаются самими законами? Здесь уже административные суды бессильны, они некомпетентны принимать решения касательно законов.

Как же отличить юрисдикцию административного суда и конституционного в интересующем нас контексте?

Федеральный конституционный суд Германии, например, определяет два условия для принятия индивидуальной конституционной жалобы. Во-первых, жалобщиком является человек, лично пострадавший от нарушения своих основных конституционных прав органами государственной власти. Во-вторых, конкретная конституционная жалоба имеет принципиальное значение для толкования или применения норм Конституции или решения вопроса по жалобе, необходимого для реализации гражданином (или иностранцем) одного из его основных прав.

Венецианская комиссия (Европейская комиссия «За демократию через право»), популяризируя институт конституционной жалобы, отмечает, что конституционная жалоба является дополнительным средством правовой защиты и может быть подана после исчерпания основных средств защиты, а предметом обжалования может быть закон, акт органа управления, судебное решение, бездействие органов власти. Жалоба может быть подана любым лицом, считающим себя потерпевшим вследствие нарушения его основных прав и свобод.

Институт индивидуальной конституционной жалобы существует в разных странах: в Австрии, Швейцарии, Венгрии, Бельгии, Германии, Испании, Словении, Бразилии, Тайване и т. д. Его ввели также и некоторые страны бывшего СССР, в частности Грузия, РФ, Казахстан.

В разных странах КС рассматривают достаточно разные по своему содержанию жалобы граждан. В большинстве стран по обращению гражданина могут быть рассмотрены и обжалованы законы или отдельные их нормы, нарушающие, по мнению гражданина, его конституционные права. В некоторых странах с индивидуальной жалобой можно обращаться, обжалуя не только законы, но и другие нормативные акты или даже индивидуальные

административные акты и судебные решения. Какого-то четкого стандарта в отношении института индивидуальной конституционной жалобы не существует – каждая страна решает этот вопрос по-своему.

Судья Конституционного Суда С. Вдовиченко отмечает о Законе Украины «О Конституционном Суде»: «Наш Закон на самом деле ничем не отличается от подобных европейских законов. Его писали на основе аналогичного немецкого закона. Однако норму о конституционной жалобе депутаты из него убрали, к сожалению. Они недоумевали, как это так: простой гражданин может обращаться в КС, и они это положение просто вычеркнули как неуместное».

Так что Конституционный Суд Украины не рассматривал и не рассматривает жалобы обычных граждан о нарушении их прав и свобод, однако время от времени рассматривает их обращения, в которых граждане просят объяснить, как правильно понимать ту или иную норму права. С 1997 по 2008 г. КС рассмотрел 93 обращения украинских граждан, предметом которых было толкование Конституции и законов Украины.

Показательно конституционное обращение С. Ярового и группы граждан об официальном толковании положений Закона Украины «О приватизации государственного жилищного фонда» (дело о правах совладельцев на вспомогательные помещения многоквартирных домов). Это обращение попало в КС благодаря 60 народным депутатам, которые к нему присоединились. Теперь всем жителям Украины известно наверняка, что чердаки, подвалы, колясочные и другие вспомогательные помещения многоквартирных домов принадлежат не ЖЭКам или государству, а являются их совместной собственностью. Правда, к тому времени, как КС вынес свое решение в 2004 г., все привлекательные помещения уже были кем-то выкуплены у государства. Да и механизм владения и пользования совместной собственностью на самом деле не такой уж простой...

Очевидно, что решения КС по всем этим считанным делам имеют большое значение для судебной системы, поскольку расставляют точки над «і», толкуя нормы законов и ликвидируя неодинаковое применение норм права различными судами.

Ярым сторонником внедрения института индивидуальной конституционной жалобы выступает доктор юридических наук, член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины (НАПрНУ) С. Шевчук, судья КСУ, экс-судья Европейского суда по правам человека. Он считает, что Конституционный Суд за все время своего существования слишком много концентрировался на треугольнике власти, на распределении полномочий. Постепенно этот треугольник власти превратился в Бермудский треугольник, где пропадают и энергия, и человек. По мнению С. Шевчука, из этого есть выход: нужно обратить внимание на огромный потенциал Конституции. Ведь разд. 1 и 2 Конституции практически не вовлечены в судебный процесс. У нас фундаментальные права и свободы не защищены судебной властью. Так уж исторически сложилось: мы родом из Советского Союза, где не было никакой защиты конституционных прав и свобод, а

несогласные становились так называемыми узниками совести в лагерях и психбольницах. Ссылаться на исторические корни этой проблемы стало уже привычным делом, так можно снять с тебя часть ответственности за нынешний правовой беспорядок с защитой фундаментальных прав человека.

С. Шевчук убежден, что такая печальная ситуация сложилась не столько в силу исторических причин, сколько из-за того, что у нас идеи Кельзена (Г. Кельзен – австрийский ученый-конституционалист. – Ред.), как говорится, живут и побеждают. В отличие от современной естественно-правовой модели права, немного устаревшая кельзенская модель предполагает: есть свобода, но она не имеет самостоятельного юридического значения, надо принять закон, который урегулирует все аспекты свободы. Только тогда можно будет обратиться в суд, который будет руководствоваться этим законом для конституционной защиты. После чего Конституционный Суд признает неконституционными нормы и положения законов. До Второй мировой войны европейские конституционные суды именно это и делали. Но уже во второй половине XX в. произошли качественные изменения в судебной системе в части защиты прав человека.

«То, что делает сейчас наш КС, – это начало XX в. Сейчас же совсем другой подход к правам и свободам человека, он отражен в ст. 8 нашей Конституции. Это и есть верховенство права», – говорит С. Шевчук.

Впрочем, нельзя сказать, что наш КС совсем не защищает права человека. Он их защищает, но по мере своего назначения. Например, он признал неконституционной ч. 1 ст. 69 УК Украины, в которой говорится о невозможности назначения лицам, совершившим преступления небольшой тяжести, более мягкого наказания, чем предусмотрено законом.

Этот подход нужно развивать, но не только путем формального нормоконтроля, но и через институт индивидуальной конституционной жалобы. Конституция нам нужна в качестве гарантии прав и свобод, защищаемых судами, в том числе и КС. В ст. 8 Основного закона, огромный потенциал которой до сих пор не раскрыт, записано, что Конституция – это норма прямого действия, а непосредственное обращение в суд гарантируется с целью защиты прав и свобод.

В Украине идет медленный отход от кельзенской нормативистской модели, трансформация ее в естественно-правовую. Это естественно-правовое направление Украина открыла для себя, приняв Конституцию 1996 г.

Чтобы наглядно объяснить, что такое естественное право, С. Шевчук ссылается на дело «Букта и другие против Венгрии» из практики Европейского суда по правам человека.

Справка

Дело «Букта и другие против Венгрии» из практики ЕСПЧ. В Венгрии есть закон о свободе мирных собраний. Венгерские митингующие вышли выразить свой протест премьер-министру Румынии под гостиницу «Кемпински», где он остановился. А там надо было сообщить о мероприятии за три дня. Но люди заранее не знали, где остановится этот чиновник, в то же

время им нужно было срочно выразить свое возмущение, поэтому они вышли, нарушая закон. Полиция их оттеснила, а суд вынес решение о нарушении закона.

Тем не менее, Европейский суд по правам человека признал, что венгерским судом было нарушено органическое право людей, имеющих право заявить о своей позиции, если, конечно, их возмущение не выливается в обстрел и погромы. В этом и состоит сущность современного права и правоприменения. Правоохранительные органы действовали по закону, но было нарушено органическое право людей.

И наши суды зачастую применяют только закон, нарушая при этом естественное право человека. Чтобы исправить это, необходимо предусмотреть возможность лица обратиться в КС с индивидуальной конституционной жалобой.

Известный английский юрист-международник, один из авторов концепции прав человека, который, кстати, родился на Львовщине, Г. Лаутерпахт, писал, что человек из объекта международного сочувствия превратился в субъект международного права, имея в виду факт создания Европейского суда по правам человека. «Почему бы человеку, который является объектом нашего государственного сочувствия, не предоставить возможность обращения в КС с личной конституционной жалобой? Мы достигли бы колоссального эффекта. Кроме того, что зафиксировали бы природу органического права, мы бы приблизили КС к общественности», – говорит С. Шевчук.

В Украине есть как сторонники, так и противники идеи индивидуальной конституционной жалобы. Интересно, что вторые предъявляют первым тот факт, что за внедрение института индивидуальной конституционной жалобы неоднократно выступал одиозный юрист режима Януковича А. Портнов. Но тот же А. Портнов был также одним из авторов нового Уголовного процессуального кодекса. К этому Кодексу, конечно, есть масса вопросов, но никто не призывает отменить его только исходя из того, кто приложил к нему руку.

Однозначно можно утверждать: чем больше у нас появится возможностей для обжалования действий власти (от законотворчества до судебных решений), чем больше мы будем иметь рычагов влияния на власть, тем скорее построим действительно демократическое гражданское общество.

Эта публикация была подготовлена при поддержке американского народа, предоставленной через Агентство США по международному развитию (USAID) в рамках проекта «Справедливое правосудие». Взгляды авторов и отдельные мнения, высказанные в материале, не обязательно отражают взгляды Агентства США по международному развитию или правительства Соединенных Штатов Америки (*Пакупс (<http://racurs.ua/597-prava-cheloveka-subekt-prava-konstituziya>). – 2014. – 26.08*).

И. Валюшко, Дискуссионный клуб «Саммит»: Искусство конституционного компромисса

Напомним, что окончательное оформление роспуска парламента началось с самороспуска парламентской коалиции «Европейского выбора». Вслед за этим о своей отставке с поста Премьер-министра заявил А. Яценюк, мотивировав такой резонансный поступок блокировкой в парламенте правительственных инициатив да и прекращением деятельности коалиции.

Многие начали говорить о поспешности такого решения, называли его демаршем, нарушением причинно-следственной связи или «хитрым» ходом. Тем не менее, ситуация красноречиво характеризует уникальность украинской политической системы: везде в Европе правительство привязано к коалиции, и с распадом второй близится и конец работы первого. Конституция, безусловно, предусматривает право Премьера заявить о своей отставке, но совсем не обязывает его «следовать» за парламентским большинством в его суицидальной миссии...

Вообще-то украинской Конституции не так давно исполнилось 18 лет. В ходе достижения совершеннолетия она часто подвергалась «воспитательскому» влиянию по части коррекции внешности и характера. В результате изменений буквы Конституции серьезно страдал её дух. Именно по духу она никогда не была Основным законом. Да, является главным источником права в стране. Безусловно, все нормативно-правовые акты зависят от её текста. В то же время именно Конституция должна определять взаимоотношения между основными политическими институтами, но на практике все получалось как раз наоборот. Конституционный Суд – единственный орган конституционного контроля знаменит своими решениями, которые, по сути, демонстрируют вальяжное отношение к Основному закону, как будто он на самом деле – пресловутое дышло.

Следствием такого конъюнктурного подхода стало скептическое отношение граждан к большинству реформ. И теперь, когда будущее страны всерьез зависит от очередного форматирования Конституции, поддержка общества просто необходима.

Еще до оформления будущих новаций в отдельный проект закона обсуждались различные варианты изменений. В свете событий на Востоке Украины и многих заявлений о децентрализации власти определились два главных мнения по поводу конституционной реформы, одинаково пессимистические:

1. В результате повышения управленческой самостоятельности регионов ослабнет центр, что в условиях внешней агрессии нельзя считать козырем.

2. Авторам новых изменений удастся наделить Президента полномочиями, которые поспособствуют его превращению в узурпатора и формированию нового кланово-олигархического режима.

Так ли это на самом деле, станет видно только после принятия самого закона. Пока же идет обработка проекта в комитетах, мы проведем его собственный краткий анализ.

На многих новостных и аналитических ресурсах в материале, посвященном новому витку конституционной реформы, говорится о будущей ликвидации императивного мандата – обязательства нардепов быть членами фракции исключительно той партии, от которой они избирались. Эксперты сразу же определили, что в таком случае парламентская коалиция будет формироваться в кулуарах путём личных договорённостей, но в своей работе перестанет зависеть от партийного руководства. Баланс плюсов и минусов подсчитать сложно, но одно можно сказать наверняка: нельзя отменить то, чего не было. Если бы императивный мандат существовал не только на бумаге, у нас никогда не возникло бы такое политическое явление, как «тушка».

Именно для нивелирования такой формы законодательной работы и предусмотрено право на индивидуальное членство в парламентской коалиции и принесение присяги депутатами – как одно из необходимых условий полномочности новоизбранного парламента.

Следующим важным моментом новой Конституции будет кадровая политика. Если теперь кандидатура главы правительства выносится на рассмотрение парламента Президентом «по предложению коалиции», то предлагается – «с учетом предложения». Конечно, в таком случае можно говорить об отведении коалиции сугубо рекомендационной функции, но маневр не стоит его комментариев – кандидатура-то все равно назначается парламентом, т. е. коалицией.

Согласно проекту, для назначения кандидатур на должности главы Службы безопасности Украины, главы Государственного бюро расследований, главы Службы внешней разведки Украины, Генерального прокурора Украины Президенту требуется парламентское согласие. А вот для увольнения – нет. Вопреки уже распространенному мнению о неминуемой узурпации Президентом контроля над силовым блоком, принцип сдержек и противовесов все-таки работает хотя бы в случае с Генпрокурором. В нынешнем варианте Конституции (п. 25 ст. 85) парламента дает согласие и на его назначение, и на увольнение, а также имеет право на «выражение недоверия, что влечет его отставку с должности». Вот этот пункт сохраняется и в проекте Президента. Внимание, вопрос «Что мешает парламента в случае необходимости на законных основаниях выразить недоверие главному по прокуратуре и тем самым все равно добиться его отставки?».

Также логично, чтобы гарант суверенитета и целостности лично контролировал сферы безопасности. Но в правительстве можно создать должность вице-премьер-министра по силовым вопросам, который будет курировать правоохранительную и оборонную сферы, тем самым избавляя Президента от такого уж единоличного влияния на их работу.

Единолично Президент назначает только главу Антимонопольного комитета. В обмен на это он отказывается от представления о назначении министров обороны и иностранных дел в пользу Премьера (теперь предусматривается лишь его согласование).

В части децентрализации власти не предусмотрено иных новаций, кроме уже анализированных в других материалах: ликвидация государственных администраций, внедрение института представителей Президента и т. д.

Конституционная реформа, как шаг на пути к миру, призвана сбалансировать расклад сил в стране: изменения, касающиеся децентрализации, позволяют обрести реальную силу местным и региональным группам. С другой стороны, реформа даёт возможность сохранить за наиболее эффективным политическим институтом (Президентом) максимально возможный в рамках парламентско-президентской модели объем полномочий.

Украинцы – не россияне, у нас не настолько тотальная надежда на сильную руку. В то же время результаты последних выборов показали, что народ нуждается в сильном Президенте. Важно просто обрисовать черту, после которой просто сильный Президент превращается уже в узурпатора – и не допустить ее пересечения. Это уже задача самого главы государства. И народа, который оказал ему такую небывалую степень доверия (<http://dc-summit.info/temy/vnutrennjaja-politika/3253-iskusstvo-konstitucionnogo-kompromissa.html>). – 2014. – 28.08).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент України П. Порошенко в інтерв'ю телеканалам зазначив, що конституційна реформа стане першочерговим завданням нової ВР, передає УНН.

«Одним із перших питань, яким буде займатися новообрана Верховна Рада, – конституційна реформа», – зазначив П. Порошенко.

Нагадаємо, Президент України П. Порошенко зазначив, що не знає, «як працювати з парламентом, половина якого не хоче визнавати ДНР і ЛНР терористичними організаціями» (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1371564-konstitutsiyana-reforma-stane-pershochergovim-zavdanniyam-novoyi-vr-p-poroshenko>)). – 2014. – 1.08).

Местные выборы должны состояться в один день по всей Украине после принятия новой Конституции. Об этом Президент П. Порошенко заявил в интервью украинским телеканалам.

«Когда будет принята новая Конституция – будут проведены местные выборы, – сказал глава государства, добавив, что проведению местных выборов поспособствует перезагрузка конституционного процесса. – Это будет причиной досрочных выборов местных советов. И это будет не только в Донецке и Луганске, а по всей стране и в один день».

На уточняющий вопрос о том, какая система выборов будет на местах, Президент добавил, что «общественность должна иметь право на мажоритарный компонент в выборах» (*Зеркало недели* (http://zn.ua/POLITICS/prezident-zayavil-o-namerenii-provesti-dosrochnye-mestnye-vybory-po-vsey-ukraine-150069_.html). – 2014. – 1.08).

Деякі закони, які Верховна Рада розглядала на початку серпня, суперечать Конституції України та повинні бути оскаржені у Конституційному Суді. Про це повідомив уповноважений депутатської групи «За мир та стабільність» В. Грушевський, передає УНН

Зокрема, ідеться про запропоновані урядом зміни в Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України. «Цей законопроект має суттєві зауваження Головного науково-експертного управління, в якому зазначено, що ці зміни містять ризики порушення загальних засад кримінального провадження, зокрема щодо забезпечення права на захист, доступу до правосуддя та змагальності сторін», – сказав політик.

Зокрема, він зауважив, що вперше за всю історію кримінально-процесуальних змін, підозрювана або обвинувачена особа позбавлена права на захисника, а також може без рішення суду бути позбавлена волі, що є грубим порушенням законодавства та міжнародних стандартів.

В. Грушевський також підкреслив антиконституційні аспекти закону про очищення влади. «Висновок Головного науково-експертного управління зазначає, що з положень цього законопроекту не можливо визначити та зрозуміти процедуру проведення цих перевірок. Крім того, сам процес перевірки пронизаний бюрократією, містить ризики створення нових корупційних схем і дозволить використовувати запропонований механізм не за призначенням. І це при тому що законопроект явно суперечить Кодексу законів про працю України», – сказав В. Грушевський.

Разом з тим він зауважив, що, поки відбуватимуться процеси оскарження цих законопроектів у судах, правову колізію можна випробувати на нинішніх посадовцях. «Наразі на вищих державних посадах працює багато людей, які чітко підпадають під це очищення, включаючи більшість представників уряду. Тому починати очищати Україну вони повинні в перше чергу із себе», – підкреслив політик.

В. Грушевський також зазначив, що в разі затвердження цих законопроектів вони оскаржуватимуть їх у Конституційному Суді, так як вони не відповідають принципам демократії, законності та правосуддя.

«Якщо парламент хоче ухвалити законопроект, він має в будь-якому випадку дотримуватися Конституції України. Інакше ми розведемо в країні анархію та беззаконня. Тому ми не виступаємо проти законодавчих ініціатив, ми виступаємо проти паплюження законів України», – резюмував політик (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1376668-zakoni-priynyati-u-vr-naminulomu-tizhni-mayut-buti-viznani-antikonstitutsiynimi-nardep>). – 2014. – 18.08).

Комітет з питань правової політики розглянув звернення нардепа І. Бушка щодо імплементації в законодавство України подвійного громадянства.

Подвійне громадянство пропонується впровадити виключно з країнами ЄС, США та Канадою.

Ініціативу депутата буде розглянуто в процесі подальшого напрацювання змін до Конституції, повідомили у комітеті.

Свою пропозицію депутат пояснив численними проханнями закарпатських виборців запровадити таку можливість. Для регіону, який межує з чотирма країнами Євросоюзу та має значну частку нацменшин, питання подвійного громадянства дуже актуальне.

Згідно з чинним законодавством, в Україні існує єдине громадянство. Натомість практика подвійного громадянства є дуже поширеною у Європі. Так, із 28 країн Європейського Союзу тільки в трьох країнах воно заборонене, а в інших 25 повністю дозволено або дозволено з певними обмеженнями

(Голос Карпат
(<http://goloskarpat.info/blog/ukr/41500.html#ixzz3B22Te9Eh>). – 2014. – 15.07).

Народный депутат Украины, секретарь президиума политсовета Партии регионов Б. Колесников считает, что проводить парламентские выборы можно только после того, как в стране будет достигнут мир и принята новая Конституция. Об этом говорится в сообщении на официальной странице политика в сети Facebook.

Он предлагает такую формулу: сначала мир, затем – новая Конституция, и только потом – выборы.

Нельзя проводить выборы в ситуации, когда миллионы избирателей фактически отрезаны от возможности волеизъявления, указывает Б. Колесников.

Также он критикует переход на полностью пропорциональную систему выборов, которая, по его мнению, скроет то, что из 225 в 44 округах (Донецкая, Луганская области и Крым) фактически невозможно будет провести выборы.

Гарантией мира, по словам Б. Колесникова, должна стать новая Конституция. Политик считает, что в стране необходимо провести децентрализацию, в рамках которой должны быть урегулированы межбюджетные, административные и гуманитарные отношения центра и регионов.

Народный депутат также поддерживает предложенную Президентом идею выборности глав регионов: «Люди, живущие как во Львове, так и в Донецке, должны иметь право выбирать местную исполнительную власть. Глава областной государственной администрации – не присланный из центра

человек, а полноправный представитель избирателей региона, который полностью им подотчетен».

Кроме того, «регионал» считает, что внеочередные парламентские выборы в нынешнем виде не приведут к обновлению власти. В парламент, по его словам, пройдут «те же лица», а принципиально картина не изменится. Чтобы добиться реальных изменений, люстрацию нужно закрепить законодательно.

«У провластных фракций парламента есть желание удовлетворить запрос общества и провести люстрацию? Пожалуйста! Я готов поддержать. Уже в ближайшее время мы с моим коллегой Д. Шпеновым предложим закон, согласно которому все штатные сотрудники КПСС и ВЛКСМ не будут иметь права участвовать в выборах. Дальше – все министры, депутаты, губернаторы, премьер-министры, вице-премьеры, президенты, которые с 1990 по 2014 г. работали в органах власти, как выборной, так и исполнительной, – не будут иметь права участвовать в выборах. Мы сейчас очень активно работаем над этим законопроектом, который гарантирует настоящее, полное обнуление», – отметил Б. Колесников.

Также он указывает, что запрос общества на перевыборы парламента был актуален три месяца назад. Сейчас же украинцы хотят прекращения войны (*Delo.Ua* (<http://delo.ua/ukraine/kolesnikov-predlagaet-prinjat-novuju-konstituciju-i-provesti-lju-243697>). – 2014. – 5.08).

Протягування в парламенті проекту закону про внесення змін до Конституції України без його широкого обговорення українськими громадянами загрожують посиленням влади Президента. Так вважає В. Німченко, заступник голови Громадського руху «Український вибір», заслужений юрист України, передає УНН з посиланням на прес-службу «Українського вибору».

Коментуючи внесений Президентом П. Порошенко проект закону, В. Німченко зазначив, що проти його положень виступили не тільки опоненти глави держави, але і його союзники, котрі незгодні з «кулуарністю» підготовки документа.

«У світлі обіцянок можновладців надати народу (регіонам) право керувати державними справами, протягування у парламенті вищевказаних змін до Конституції без усенародного обговорення – це ніщо інше, як оковамилювання, у результаті якого люди в черговий раз будуть обмануті», – упевнений В. Німченко.

Він вважає, що політики рано чи пізно домовляться, і проект змін до Конституції отримає в парламенті необхідну кількість голосів. «Але як же бути з приписами ст. 159 Основного закону, згідно з якими проект змін до Конституції України повинен мати висновок Конституційного Суду про відповідність його ст. 157 і 158 Основного закону!? Водночас положення ч. 2 ст. 158 Конституції забороняють Верховній Раді протягом терміну своїх

повноважень двічі змінювати одні й ті самі положення Основного закону», – стверджує В. Німченко.

Як відомо, Верховна Рада Законом України від 21 лютого 2014 № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» вже вносила зміни до Основного закону, зокрема в ст. 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115.

На думку В. Німченка, влада в Україні знову наступає на старі «граблі», коли політична доцільність ставиться вище самої Конституції. «Постійні зміни в Основний закон носять стихійний та хаотичний характер, і Венеціанська комісія, напевно, вже втомилася давати висновки на українські конституційні нововведення», – припускає експерт.

Він стверджує, що зміни до Конституції повинні бути комплексними: потрібно дотримуватися норм Основного закону, забезпечувати реальну децентралізацію влади, дати можливість народу України як суверену влади схвалити зміни до Конституції. «Положення проекту змін до Основного закону, які, як стверджують автори документа, забезпечать децентралізацію влади, по суті, не тільки не дають реальних владних повноважень регіонам, але несуть у собі загрозу посилення влади Президента», – резюмував В. Німченко (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1370795-ukrayinskiy-vibir-kuluar-ni-zmini-do-konstitutsiyi-chergoviy-obman-vladi>). – 2014. – 30.07).

Совет Европы предоставит Украине экспертную помощь в разработке различных видов законодательства. Об этом на брифинге в Киеве сообщил генеральный секретарь Совета Европы Т. Ягланд.

«Мы будем оказывать Украине помощь в разработке разного законодательства, в частности, изменения Конституции, избирательного законодательства и др.», – сказал он.

В то же время генсек подтвердил готовность Совета Европы работать над помощью вынужденным переселенцам из Донбасса, а также из Крыма (*ПрессОрг* (<http://pressorg24.com>). – 2014. – 2.09).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Конституція від академіка І. Юхновського: Міста отримають Магдебурзьке право (розмовляла О. Куровець, «Вголос»)

Поки в Україні точаться дискусії щодо конституційної реформи, Герой України І. Юхновський пише Основний закон України. Уже у вересні академіку виповниться 90 років, але вік не зупиняє його. З дня у день Ігор Рафаїлович береться до роботи, пишучи рядки нової Конституції.

І. Юхновський розповів кореспондентіві «Вголосу» про те, що стало приводом для написання цієї важливої для країни праці, як проходить робота

і чим власне його Конституція відрізняється від попередніх програмних документів.

– *Ігорю Рафайловичу, коли і чому ви вирішили взятися до написання нової Конституції?*

– Це дуже давня історія. Колись я був головою Народної Ради. У 1994 р. ми були в Канаді з робочим візитом, де в нас була зустріч з канадськими та американськими науковцями українського походження. Один з цих науковців у своєму виступі зневажливо говорив: «Що ви від них хочете, у них навіть Конституції нема!». Так він звернувся до української делегації. Зазначу, що в нас на цей час діяла Конституція Української радянської соціалістичної республіки, яку ми дещо змінили і вона саме і стала Конституцією України. Особисто мене таке висловлювання дуже заїло. І я, будучи фізиком і водночас головою депутатської групи «Державність», вирішив, що ми напишемо свою Конституцію України. Я почав працювати.

Вдалося зібрати дуже добрий гурт досвідчених професорів і юристів, які розпочали роботу над Конституцією. Але до того, завдяки старанням В. Івашка, голови більшості та першого секретаря ЦК Компартії України, була створена Конституційна комісія, яка почала розробляти основи Конституції України. Тому до 1994 р. доробки з Конституції вже були. У 1995 р. я запропонував керівникам парламентських груп сісти та написати Конституцію України. Це було важко зробити, аж до тих пір, поки С. Соболев сказав, що вони приєднуються і фактично після того вісім парламентських груп з тих десяти, які були у Верховній Раді, крім комуністів і соціалістів, сіли за круглий стіл писати Конституцію.

«Конституцію 1996 р. ми писали ніким невизнані»

Ми розмістились у боковому коридорі на третьому поверсі ніким невизнані та почали писати Конституцію. Був вибраний голова групи, ним став М. Сирота. І коли основні положення Конституції були вже написані, О. Мороз, який на той час був головою Верховної Ради, стрепенувся і прислав до нас соціалістів, а він був їхнім головою. Ми ще раз із соціалістами пройшли Конституцію.

На той час Президентом України був Л. Кучма. Група робила такі собі човникові рейди від Адміністрації Президента до Верховної Ради і навпаки на предмет узгодження окремих статей Конституції. Коли ми приходили до Л. Кучми, він казав, що саме йому не подобається і ми відразу це виправляли, але коли ми прийшли вже зі всім поправленим, то йому знов щось не подобалося і так продовжувалося дуже довго. Виникали певні труднощі, але врешті ми всією комісією, яка була створена у Раді, прийняли цей проект Конституції.

Коли всі зібралися, то на четвер було призначено засідання Верховної Ради, присвячене прийняттю Основного закону – Конституції. Увечері в середу Л. Кучма скликав раду голів обласних адміністрацій і подав їм проект нової Конституції з двопалатним парламентом. Двопалатний парламент я пропонував і Л. Кучмі, і нашій групі, але вони не прийняли цю пропозицію,

вважаючи, що це буде гірше для Верховної Ради. Було ясно, що Президент може розігнати парламент і винести двопалатний парламент на референдум.

Отже, у четвер почалося засідання Верховної Ради і в п'ятницю зранку воно закінчилося і ми прийняли Конституцію України. Ось така була історія. Тому казати, що я недосвідчений і в Конституції, це до певної міри неправда, бо я працював над написанням Конституції багато років, як і над багато чим іншим у Верховній Раді.

«Конституція 1996 р. давала Криму забагато прав»

Згодом Верховній Раді набридла гегемонія Л. Кучми, який мав дуже великі права згідно з цією Конституцією. На супротив цьому, О. Мороз запропонував поправки до Конституції, згідно з якими Президент позбавлявся значних пріоритетів з точки зору призначень.

Це були нікчемні поправки, вони зводили чіткість Конституції нанівець. Вони були розкритиковані. Але у 2004 р., коли ми голосували за проведення третього туру голосування, мова йде про вибори Президента України, ми мали мати дві третіх голосів і нам не вистачало голосів соціалістів. О. Мороз поставив умову, що він буде голосувати за третій тур якщо ми приймемо його поправки до Конституції. Зауважу, як ми приймали Конституцію у 1996 р., нам теж не вистачало двох третіх хоч О. Мороз був «за». Делегація Криму теж не хотіла голосувати за неї, поки Криму не буде дано надзвичайно великих автономних прав, набагато більше, ніж мають автономії Російської Федерації. Тим не менше, ми були змушені тоді погодитись. Таким чином, Конституція 1996 р. давала Криму забагато прав, жодна автономія у світі не мала стільки прав, як Кримська автономія в Україні.

Нанівець зводилася влада Президента завдяки поправкам О. Мороза, які ми змушені були прийняти у 2004 р. І справді, як тільки почався 2006 р. і поправки О. Мороза почали діяти (В. Ющенко мав можливість багато чого змінити впродовж 2005 р., але, на жаль, він був важко хворий через отруєння, а тому був не спроможний обійняти все в державі). На початку 2006 р., коли поправки О. Мороза почали діяти, В. Литвин, який тоді був головою Верховної Ради, зразу поставив на голосування питання про звільнення Кабінету Міністрів Ю. Єханурова. Це був достойний Кабмін, Ю. Єхануров був розумним Прем'єр-міністром, можливо за якістю другим після П. Лазаренка.

Мушу вам сказати, що з цього все й почалося. В. Ющенко призначив прем'єр-міністром Ю. Тимошенко. Вона зійшлася разом з регіонами і був прийнятий закон про уряд. І коли був прийнятий цей закон, то Президент повністю втратив свою владу. Таким чином, це є те, що ми маємо на сьогоднішній день. Не дивлячись на те, що В. Янукович повернувся до Конституції 1996 р., але цей теперішній парламент повернувся назад до Конституції 2004 р. і таким чином ми маємо фактично Конституцію, яка є зовсім бездіяльною. Ми обираємо Президента і не відомо, для чого ми його обираємо, бо фактично він не має жодних прав і тому написання нової Конституції є надзвичайно актуальною справою.

Але мушу вам сказати, що Конституція 1996 р. є надто популістська з точки зору прав людини. Тому створення нової Конституції, а вона, фактично, є зводом правил функціонування нації, функціонування держави, є зараз на часі. І така Конституція має бути прийнята.

– *Ігоре Рафаїловичу, розкажіть про роботу над новою Конституцією?*

– Це не так просто. По-перше, я у контакті з деякими членами Конституційної комісії. Вони представили свої напрацювання Конституції. Але ці напрацювання скоріше торкаються від'ємних сторін існуючих Конституцій, і рекомендацій куди треба було би іти. Я ж вважаю, що для того, щоб чогось добитися, треба написати щось у готовому вигляді і запропонувати.

Взагалі, коли я писав свої огляди та роботи різноманітних галузей виробництва, ми писали відповідні збірники і коли я пропонував їх спеціалістам, то казав, що ви не маєте права сказати, що це дурне, ви маєте сказати, це, наприклад, не добре, це треба замінити іншим. Я їх схиляв, щоб замість речення чи абзацу, який був неправильний на їхню думку, чи їм не подобався, написати свій варіант. Отак я думаю і робити з цією Конституцією.

«Сирий варіант нової Конституції готовий»

Я написав сирий варіант і він піде по авторитетних експертах, яких я буду просити не відкидати проект як такий, але замість нього робити свої поправки до статей. Так, що все це ще матиме своє продовження у майбутньому.

– *Скільки часу зайняло у вас написання сирого варіанту Конституції?*

– Мушу вам сказати, що я не писав Конституцію з чистого листка. По-перше, я спирався на існуючу Конституцію. Знаєте, у Львові ще у 1993 р. була група М. Панькевича. Він хотів стати по Золочівсько-Перемишлянському округу депутатом і як дуже порядна людина він хотів сказати своєму виборцю, що от я написав Конституцію, щоб довести свою готовність працювати у Верховній Раді, а на той час Конституції не було. На жаль, цього не сталося. Але Конституцію він написав дуже розумну, настільки розумну, що його пропозиції адміністративно-територіального укладу співпадають з тим, що зараз пропонується урядом.

Я користувався тим, що написав М. Панькевич, користувався старою Конституцією, користувався матеріалами конституційної комісії, яку скликали при В. Януковичу, я користуюся різними книжками, які говорять про Конституції різних країн світу. І на основі цього ми будемо намагатися зробити Конституцію України.

– *Отож варіант нової Конституції вже готовий?*

– Приблизно так. Але він постійно перебуває в переробці. Він уже три рази перероблявся. І четвертий раз знаходиться у переробці, і коли буде готовий, і тоді ще буде багато разів перероблятися.

– *А хто вам доручив писати Конституцію?*

– Я сам узявся за це. Мені допомагатиме професор О. Попель. Коли все буде написане, тоді ми представимо основні засади на яких вона базується.

Певні принципи цієї Конституції мають співпадати з тими принципами управління, які зараз пропонуються в уряді і Президентом, щоб не був відчутний різкий скачок. А вже тоді я буду просити професорів, юристів, щоб вони долучилися і вже тоді це буде колективна праця.

«За новою Конституцією уряд матиме Магдебурзьке право»

– *Чим ваша Конституція відрізняється від уже існуючої Конституції?*

– По-перше, розподілом системи влади. Розподіл системи влади ми мали б підвести під те, що зараз пропонує уряд. Уряд фактично вертається до устрою середніх віків, що дещо нагадує Магдебурзьке право.

У цьому проекті, який ми будемо пропонувати, влада розділюється. Є місцеве самоврядування, яке має свою частину бюджету і живе на основі свого бюджету. І є державна влада, яка має решту бюджету. І є ще третя частина влади, яка пов'язує місцеву та державну владу між собою, це області. Саме вони є проміжною ланкою між державною владою та місцевим самоврядуванням.

Коли ми обирали проміжну ланку, то я працював за аналогами, які є у фізиці. Коли я розглядаю одночасно далекодіючі та короткодіючі взаємодії, то там слід ввести рівняння, яке б з'єднувало дію обох. По аналогії з фізикою я вирішив і тут ввести ще третю частину, яка з'єднає місцеве самоврядування та державну владу. Цього немає в існуючій Конституції.

– *Розкажіть, що у вашому варіанті Конституції отримає місцеве самоврядування?*

– Базовим елементом місцевого самоврядування є округ або район. У Верховній Раді є 450 депутатів, отже, є 450 округів. Усі депутати пов'язуються з певними округами незалежно від того чи обираються вони за мажоритарною процедурою чи за відкритими списками від політичних партій. Кожен округ це фактично район у теперішньому проекті. Відтак округ є найвищою самоврядною організацією держави. Тобто в окрузі є всі податки, які збираються в ньому. Частина цих податків залишається в окрузі, а частина йде у бюджет держави. Яка саме частина це вже буде вирішено окремо, і згідно із законом, який буде прийнятий.

Округ обирає депутата до Верховної Ради. Округ одночасно обирає депутата округу. Округ має всю адміністрацію, яка є в державі. Є голова округу. Якщо округ є самостійною одиницею, то депутат округу є і головою округу. Він має все управління, яке необхідне для керування округом.

Найменшою одиницею у державі є село. Село, яке відповідним чином склалося історично, соціально та територіально. Село має сільського голову, радника та поліцейського. Це три людини, яких село має кормити та утримувати. Села входять до складу округу.

Округ має дві влади. Представницька влада – це Рада округу. До складу Ради округу входять радники сіл.

Якщо ви маєте населений пункт, який складається з декількох округів, це вже є місто. Місто має вже міську раду, яка складається з депутатів округів і ще додатково вибирається певна кількість депутатів. Місто обирає мера, який очолює виконавчу владу у місті. Тобто є рада міста і є мер міста. Місто

фактично має Магдебурзьке право. Тобто система місцевого самоврядування складається з округів і з міст. Відтак є і місцеве самоуправління. Воно відповідає за життя округу, за виробничі відносини, за пожежну безпеку, за фахову освіту, за медицину нижнього рівня, за оборонну готовність округу, і так далі, вони також мають поліцію округу.

Проте ще залишається невирішеним становище містечок, де кількість населення є вдвічі, а то й в більше разів меншою, ніж в окрузі, але у десять разів більша, ніж у селі.

– *Якими повноваженнями буде наділена проміжна ланка між державною владою та місцевою владою?*

– Проміжною ланкою між державною владою та місцевою владою є області. Представницькою владою області є обласна рада. Обласна рада складається з депутатів округів і з відповідно з депутатів від міст, і там ще певне додаткове число депутатів, що обираються згідно з законом.

Керує обласною радою голова ради, який призначається сенатом з найбільш авторитетних людей області. Голова обласної ради не має права голосу. Але він веде обласну раду. У нього є право голосувати лише тоді, коли голоси розділилися порівно. Тобто голова обласної ради не представляє собою інтереси певного округу і не відповідає перед округом, як вибраний цим округом депутат. Обласна рада – це представництво від округів і міст, що входять до складу області.

Виконавчою владою в області є губернатор, який призначається Президентом і його адміністрацією, вони утримуються з державного бюджету.

Губернатор відповідає за обов'язковий у всій державі базовий рівень освіти, за стан доріг, за екологію. Губернатор пов'язує між собою державний та місцевий рівень управління. Губернатор має мати обов'язково вищу освіту, має досконало знати українську мову і має володіти англійською та російською мовами.

Податки не йдуть в область. Обласний бюджет складається із відрахувань бюджетів місцевих і з бюджетів держави.

– *А якими обов'язками у вашій Конституції наділена державна влада?*

– Вона складається з трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Законодавча влада складається із Верховної Ради, яка є двопалатним парламентом. Вона має сенат, Національні збори та Нижню палату. У сенаті є 100 людей, які є виборними сенаторами, і окрім того 350 депутатів Національних зборів.

Виконавча влада складається з Президента та уряду. Судова складається з прокуратури і суддів. Кожні з них мають відповідні функції і ці функції є пов'язані між собою.

Хочу вам ще раз докладно пояснити. Законодавча – сенат і Національні збори. Наявність сенату є найголовнішою рисою фактично цієї нової Конституції. Сенат складається з п'яти палат – Палата юстиції, Економічна палата, Палата старшин, Вчена дума та Конституційний Суд.

Кожна область посилає в сенат однакову кількість депутатів. Тому, що кількість областей, які є прихильними до України переважає кількість областей, які є менш прихильними, то наявність сенату з певними правами забезпечує стійкість держави не залежно від того, який буде Президент і уряд, і якими будуть Національні збори. У Конституції ніхто не має права розпустити сенат. У цьому суть цієї Конституції, крім тривіальних речей, які всюди мають бути.

Від кожної області йде чотири депутати до сенату по одному до кожної палати. Вчена дума складається із учених, які призначаються по п'ять людей Президентом, Кабміном, Національними зборами та Верховним Судом.

Коли відбулися перші вибори до Верховної Ради, то у кожній області скликаються збори депутатів округів і депутатів Верховної Ради. На цих зборах вибирають чотирьох депутатів Верховної Ради, які увійдуть до відповідних палат сенату. Палати сенату мають досить великі повноваження з питань законодавства та кадрового складу державної влади. Наприклад, економічна палата сенату має право затримати прийняти закон Нижньої палати з економічних питань, якщо він загрожує економіці держави. Юридична палата має право затримувати певні законопроекти та виокремити окремих депутатів, діяльність яких буде загрозувати безпеці держави та запропонувати розгляд їх особових справ Конституційному Суду. Рішення Конституційного суду відносно цих депутатів є остаточним.

До складу палати старійшин входять усі колишні президенти і входять усі колишні голови сенату.

– *На скільки часу обирається сенат?*

– У сенаті лише здійснюється ротація. Перший раз через три роки після виборів, а пізніше кожного року йде ротація палат сенату. Сенатор обирається на п'ять років і кожен рік одна з палат сенату змінюється. Але сенат працює безперервно, не залежно від того чи є вибори в Національні збори, чи є вибори Президента. Ось так виглядає верхня палата парламенту. Ніхто не може розпустити сенат.

Нижня палата подібна на теперішню Верховну Раду, тому я не буду описувати їхню діяльність.

«На виборах Президента буде всього три кандидати»

– *А які повноваження Президента у вашій Конституції?*

– Вибори Президента відбуваються не так просто. Вони відбуваються серед двох кандидатів, які пропонують Національні збори і серед одного кандидата якого пропонує сенат. Тобто три кандидатури ставляться на голосування на виборах Президента. Це робиться, щоб по-перше зменшити витрати на вибори і, щоб людина так себе показала у Верховній Раді і сенаті, що вона може балотуватися на посаду Президента. Усе чітко та прозоро.

Президент є главою держави. Він представляє країну на міжнародній арені, Президент призначає голову Кабінету Міністрів. Хоча, якщо в Національних зборах є парламентська більшість, то парламентська більшість обирає голову Кабміну та пропонує її затвердити Президенту. Якщо є парламентська більшість і вона має свій Кабмін, то прем'єр сам призначає

своїх міністрів. Тим не менше, усі міністри переходять через сенат, де з'ясовують рівень їхньої кваліфікації.

Президент обирається на п'ять років. Він відповідає за обороноздатність держави, за стратегічні програми розвитку суспільства, за стійкий розвиток суспільства, за розвиток середнього класу, за культуру, за освіту та науку. Президент обирається разом з віце-президентом. Віце-президент є головою сенату. Тобто Президент, подаючи свою кандидатуру, представляє свою програму та одночасно представляє голову сенату, який йде з ним у парі.

– *А яке ж тоді основне завдання уряду?*

– Економічний розвиток країни – основне завдання уряду. Крім того, ще одним завданням уряду є встановити розумні податки та зібрати їх. Це також й інноваційний розвиток. Уряд має розвивати виробництво під гаслом «більше добре оплачуваних робочих місць», також уряд має намагатися припинити масовий виїзд кваліфікованої робочої сили закордон.

Хоч уряд має всі міністерства, але все-таки ідеологічний розвиток суспільства належить Президенту та сенату. Це важливо, бо сенат завжди є стійкою державо-прихильною організацією.

– *А яка система освіти передбачена у вашому варіанті Конституції?*

– В Україні є обов'язковою базова освіта. Вона починається від дитячого садочка і закінчується 12-им класом. Кожен громадянин України має мати базову освіту, не залежно від бажання батьків. Якщо є бажання батьків, щоб їхні діти мали іншу освіту, то, будь ласка, на платній основі.

Що стосується вищої освіти, то всі університети є самоврядними. Вища освіта є платною, але охочі можуть отримувати державні безвідсоткові кредити на вищу освіту, які вони погашають протягом своєї виробничої діяльності після закінчення вузу.

– *А яка доля таких структур як прокуратура і силові відомства?*

– Роль прокуратури змінюється. Тут прокуратура слідкує також і за виконанням законів держави. Прокуратура переслідує за несплату податків. Тобто податкова поліція знаходиться не в податковій адміністрації, а в прокуратурі, бо не може податкова служба сама себе змушувати. Прокуратура слідкує за виконанням податків.

Мушу вам сказати, що сплата податків громадянами України є основна задача перевиховання сучасного українського суспільства. Податки платитимуться зі всіх видів діяльності, які приносять прибуток.

Президент має при собі військо та Національну гвардію. Є ще міністерство внутрішніх справ, яке перебуває в розпорядженні уряду. Ну, і місцева влада має ще місцеву поліцію.

– *Як ви думаєте, якщо б ваша Конституція діяла сьогодні, чи вдалося б уникнути війни на Донбасі?*

– З точки зору Донецька, самоврядними будуть округи і міста, але не Донецька область. Її влада буде складатися з двох частин – з представницької влади, яка складається з депутатів округів, і з виконавчої влади, яка призначається Президентом. Взаємодія цих двох гілок влади керує областю. І, відповідно, якщо хтось буде ввести антидержавницьку політику, то сенат

його притягне до відповідальності через Конституційний Суд. Подібні ситуації як зараз навіть просто не могли би виникнути.

Звичайно, мій опис дуже поверховий, можливо, про нього зараз не варто було і писати. Але я б хотів, щоб ті, хто прочитають це, не відкидали все огульне. Я б дуже хотів мати поради, формулювання і додатки. Тоді, думаю, усі разом ми щось зможемо доброго зробити. У всякій справі потрібно мати початковий папір. Незабаром ми подамо перший варіант Конституції, а поки що – презентую його у цьому інтерв'ю (*Вголос* (http://vgholos.com.ua/articles/nova_konstytutsiya_vid_yuhnovskogo_mista_otry_mayut_magdeburzke_pravo_154926.html)). – 2014. – 22.08).

І. Коліушко, Голова правління Центру політико-правових реформ

Виклики та можливості для адміністративної реформи в Україні

Українській системі урядування, яка стихійно зросла з пострадянських владних структур, притаманний цілий ряд проблем:

– публічна адміністрація спрямована на обслуговування політичних лідерів і приватних бізнес інтересів, а не на виконання законів і служіння суспільним інтересам. Влада, розглядається багатьма як один з видів діяльності для особистого збагачення;

– надмірна централізація влади, місцеве самоврядування слабе та залежне від виконавчої влади, регіональне самоврядування відсутнє взагалі як інститут;

– політика та адміністрування не розмежовані повною мірою ні функціонально, ні інституційно, ні кадрово. Немає належного інституційного забезпечення для аналізу та вироблення державної політики, для боротьби з корупцією, для євроінтеграції та багатьох галузевих реформ;

– державна служба непрофесійна, низько оплачувана, корумпована та політично залежна;

– податкова та бюджетна системи спрямовані виключно на перерозподіл фінансових ресурсів, а не на регулювання суспільних відносин і стимулювання ефективності;

– адміністративні процедури дуже поверхово врегульовані законом, непрозорі, бюрократичні;

– відсутність на практиці керування верховенством права. Залежні, некваліфіковані та корумповані суди;

Така система публічної влади не спроможна втілювати реформи, забезпечити розвиток країни та зростання добробуту громадян.

Напрями реформування публічної адміністрації, яких гостро потребує Україна для наближення до стандартів належного урядування:

– провести адміністративно-територіальну реформу та децентралізувати владні повноваження та фінанси;

- розмежувати політичні та адміністративні функції, а відтак – інституції та посади в системі органів виконавчої влади;
- визначити місію кожного міністерства, скоротити та реструктуризувати їхні апарати, налагодити їхню діяльність на засадах аналізу політики;
- удосконалити процедури підготовки, узгодження та прийняття урядових рішень;
- скоротити кількість адміністративних функцій державної виконавчої влади, враховуючи децентралізацію, усунути поєднання в одних органах функцій, які мають конфлікт інтересів;
- створити патріотичну, професійну та політично нейтральну державну службу, скоротивши її чисельність та істотно підвищивши рівень оплати праці;
- створити систему протидії корупції;
- створити систему підготовки кадрів для державної служби та підвищення їх кваліфікації;
- посилити якість і глибину правового регулювання адміністративних процедур;
- прискорити розвиток і впровадження електронного урядування;
- реформувати систему бюджетування в діяльності виконавчої влади;
- забезпечити ефективну діяльність на засадах верховенства права Конституційного Суду та адміністративних судів.

Складність впровадження адміністративної реформи полягає в необхідності за короткий проміжок часу здійснити зміни законодавства, реорганізувати інституції, посилити кадровий потенціал і зменшити корупцію, бо тільки всі ці заходи разом узяті можуть забезпечити видимий прогрес у державному урядуванні.

Теперішні можливості України пов'язані з особливим постмайданним станом великої частини суспільства та геополітичним значенням нашої країни в світі. Це виражається у таких тенденціях:

- визначеність вектора геополітичної орієнтації України – європейська інтеграція;
- Майдан сформулював вимоги служіння влади суспільству, мінімізації корупції, прозорості влади та мобілізував готовність громадян її контролювати;
- московська агресія консолідувала українську політичну націю, пробудила розуміння необхідності на державних посадах патріотизму та служіння національним інтересам;
- за попередні 10–15 років напрацьовані концептуальні та законодавчі матеріали для проведення всього комплексу адміністративних реформ, наявні носії знань для їх впровадження в життя;
- психологічна готовність значної частини суспільства до радикальних змін з метою впровадження реформ і досягнення можливостей для зростання;

– готовність Європейської Унії, багатьох її країн, США, міжнародних фінансових та експертних інституцій підтримувати реформи в Україні фінансово, експертно-аналітично, твінінгом тощо.

Разом з тим поточна ситуація в Україні характеризується і численними ризиками та загрозами:

– відсутність у політичній верхівки країни заздалегідь продуманого та узгодженого стратегічного плану розвитку України;

– зневага політиків до інтелекту, недооцінка впливу громадської думки та переоцінка впливу менеджменту та зарубіжної допомоги на успішність реформування;

– необхідність ведення воєнних дій та порятунку від соціально-економічної кризи відволікає від реформування публічної адміністрації;

– збереження при владі людей для яких влада це бізнес, не обов'язково з метою самозбагачення, але точно для самозбереження та самовідтворення;

– низький рівень зарплат публічних службовців, високий рівень корупції, велика плінність кадрів у всій публічній адміністрації;

– нестача фінансових ресурсів на реформування адміністративної системи;

– загроза значної політичної нестабільності та соціальних бунтів уже через кілька місяців;

– відсутність адекватної і в достатній кількості освіти у сфері права та публічного управління.

Виходячи з цього, має бути підготовлений та реалізований план короткострокових заходів (кілька місяців), які насамперед, зроблять подальшу адміністративну реформу невідворотною та створять внутрішні мотивації та механізми для її подальшого розвитку та впровадження.

При цьому чимало можливостей вже безповоротно упущено через неправильні підходи до процесу формування уряду в березні 2014 р. (варто було створювати технічний уряд реформаторів, а не міжпартійний розподіл посад) та нереалізацією в той момент радикальних структурних реорганізацій (зокрема ліквідація деяких органів виконавчої влади та створення замість них нових на принципово інших засадах).

Елементами такого плану мають бути:

– схвалення нової Концепції адміністративної реформи;

– внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, порядку формування уряду, системи органів виконавчої влади та державної служби;

– внесення змін до законів України про Кабінет Міністрів, про центральні органи виконавчої влади та деякі пов'язані з ними закони;

– прийняття в новій редакції Закону про державну службу;

– реорганізація системи органів виконавчої влади;

– інституційне забезпечення реалізації політики європейської інтеграції;

– прийняття Адміністративно-процедурного кодексу;

– створення Антикорупційного бюро розслідувань і системи протидії корупції в органах виконавчої влади;

– ухвалення Концепції розвитку електронного урядування;

– запуск примусового навчання державних службовців аналізу політики (в апаратах міністерств) і стандартам адміністративних процедур (в інших органах виконавчої влади).

Цей перелік не включає завдань, пов'язаних з реформуванням місцевого самоврядування та судової влади, які повинні вирішуватися паралельно іншими робочими групами чи органами.

Для початку реалізації адміністративної реформи в Україні необхідно всього дві умови:

– політична воля вищих керівників держави – Президента та Прем'єр-міністра;

– створення робочого органу з впровадження адміністративної реформи на чолі з віце-прем'єр-міністром України з питань адміністративної реформи із залученням до його складу повноважних представників усіх ключових органів державної влади та незалежних науковців і експертів, у тому числі іноземних (ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1737-ukraina-stratehiia-reform.html>). – 2014. – 30.07).

Р. Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ

Ключові виклики у сфері правосуддя в Україні

Судова система України після повалення режиму В. Януковича не зазнала істотних змін, незважаючи на те, що вона була ключовим його інструментом для узурпації влади.

Такий узурпації влади сприяли:

- кулуарне переведення суддів, у тому числі до судів вищого рівня;
- призначення на адміністративні посади в судах цілком лояльних до влади суддів;
- вибіркове застосування до суддів механізмів дисциплінарної відповідальності.

Усе це відбувалося за допомогою контрольованих режимом В. Януковича Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та органів суддівського самоврядування.

1. Низький рівень довіри до судової влади

Довіра до судової влади залишається на вкрай низькому рівні внаслідок залежності суддів, враження судової системи корупцією, безкарності суддів, а також відсутності будь-яких позитивних сигналів з боку політичної влади та самих суддів щодо необхідності судової реформи.

Незважаючи на величезний суспільний запит, Верховна Рада у нинішньому її складі, а так само і суддівський корпус не демонструють бажання кардинально реформувати судову систему. Стан залежності є цілком комфортним для суддів, оскільки вони відчують себе захищеними з боку політичної влади. Водночас після подій на Київському Майдані громадські

активісти досить активно почали тиснути на суддів за допомогою пікетів, заявлення вимог до суддів тощо. Це змушує суддів знову звертатися за покровительством до Президента, хоч формально він не має конституційних повноважень реагувати на такі речі.

2. Невідповідність судової системи європейським стандартам

Понад 60 рекомендацій і вимог органів Ради Європи залишаються нереалізованими. Ключовими рекомендаціями є:

- усунути політичні органи, передусім парламент, від формування суддівського корпусу;
- сформувати органи з більшістю у їх складі суддів, які були б обрані судьями, і які б відповідали за добір суддів і притягнення їх до відповідальності;
- проводити добір суддів за об'єктивними критеріями;
- зменшити випробувальний термін на посаді судді або ще краще взагалі відмовитися від нього;
- визначити чіткі підстави та механізми дисциплінарної відповідальності суддів.

Перешкодою для втілення цих вимог є те, що деякі з них вимагають внесення змін до Конституції. Водночас є труднощі у моделюванні таких змін. Адже в умовах недовіри до суддів важко розраховувати на суспільне сприйняття нових органу добору і дисциплінарного органу, якщо більшість у них становитимуть судді, обрані судьями, до яких немає довіри. Важко уникнути ситуації, коли стара система відновить себе у новій системі.

3. Посилення впливу парламенту на суддів

23 лютого 2014 р. Верховна Рада ухвалила закон, яким на Верховну Раду і, зокрема, на парламентський комітет з питань верховенства права і правосуддя було покладено значні повноваження щодо вирішення кадрових питань у судовій системі.

Закон передбачив, що Вища рада юстиції може ухвалювати рішення з питань, віднесених до її повноважень, лише за наявності попередніх висновків парламентського комітету з питань верховенства права і правосуддя, які є обов'язковими. Парламентському комітету з питань верховенства права і правосуддя повернуто повноваження попередньо розглядати питання обрання суддів і їх звільнення перед винесенням їх до сесійної зали парламенту (комітет втратив це повноваження у 2010 р., щоб забезпечити церемоніальну роль парламенту у вирішенні питань обрання суддів і їх звільнення).

Більшість у складі цього комітету мають представники колишньої партії влади на чолі з головою комітету Ківаловим. Отже, колишня партія влади зберегла контроль над судами.

4. Саботаж заходів щодо відновлення довіри до судової влади

11 квітня 2014 р. Верховна Рада прийняла закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні».

З набранням чинності законом усі голови судів, їхні заступники втратили ці посади, хоч і залишилися судьями. Збори суддів у кожному суді

отримали право самі обирати голову суду і його заступників. Водночас закон не встановив запобіжників, щоб звільнені голови судів, їхні заступники не повернулися на ці посади.

На жаль, після набрання чинності у 90 % судах на посади голів судів і їх заступників збори суддів обрали тих самих осіб, що й до цього обіймали ці посади і були креатурою попередньої політичної влади.

Закон припинив діяльність Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів і передбачив формування цих органів заново. Однак станом на середину липня вони досі не сформовані, а чимало призначень до цього органу заблоковані в судах за допомогою позовів окремих членів парламенту. Без сформування цих органів ніхто не може бути призначеним (обраним) на посаду судді, притягнутим до дисциплінарної відповідальності, звільненим з посади судді.

Закон заклав нові можливості для суддівського самоврядування. Водночас з'їзд суддів, який відбувся за новими правилами у червні 2014 р., сформував лише Раду суддів України, але не призначив свою квоту членів у Вищій раді юстиції та Вищій кваліфікаційній комісії. У роботі з'їзду оголошено перерву на невизначений час. Тобто у суддівському корпусі не виявилось критичної маси суддів, які бажали би працювати за новими правилами та змінювати судову систему з середини.

Законом також передбачено створення Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, які були причетні до заборон мирних зібрань і репресій до їхніх учасників. З часу ухвалення закону Комісія провела лише своє перше організаційне засідання на початку липня 2014 р. Із 15 членів призначено лише дев'ять.

Члени парламенту від Партії регіонів та Комуністичної партії заперечили Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» в Конституційному Суді, а також намагаються нівелювати деякі його досягнення за допомогою окремих законопроектів.

Якщо ж певна кількість суддів буде звільнена з посад, то без реформування системи дисциплінарної відповідальності, вони можуть за допомогою судових рішень поновитися на цих посадах.

5. Конституційний Суд залишається підконтрольним колишній політичній владі

Верховна Рада звільнила декількох суддів Конституційного Суду з посад і рекомендувала це зробити Президенту і з'їзду суддів. Однак Президент і з'їзд суддів не зробили цього. Більше того, Вищий адміністративний суд поновив на посаді двох із звільнених суддів Конституційного Суду.

Контрольованість Конституційного Суду колишнім політичним режимом може стати перешкодою для проведення реформ.

6. Відсутність чіткої перспективи судової реформи

Нова влада не продемонструвала жодного бачення подальшої судової реформи.

Незважаючи на те, що підготовка нової редакції Закону «Про судоустрій і статус суддів» запланована Програмою діяльності нового уряду А. Яценюка, проект такої редакції не внесено навіть на розгляд уряду.

Новий Президент П. Порошенко озвучив ідею про необхідність проведення переатестації всіх суддів і доручив Міністерству юстиції підготувати відповідний законопроект, однак в умовах чинної Конституції проведення переатестації суддів з можливістю їх звільнення виглядає сумнівною.

Зміни до Конституції, у тому числі щодо судової влади, розробляла Тимчасова парламентська комісія з підготовки таких змін, але її напрацювання так і не стали офіційним законопроектом.

3 липня Верховна Рада відхилила законопроект про внесення змін до Конституції щодо посилення гарантій незалежності суддів, внесений колишнім Президентом В. Януковичем.

Верховний Суд здебільшого захопився пропозиціями щодо переділу повноважень і розширення ролі цього суду в судовій системі. У цю дискусію втягнулися вищі спеціалізовані суди, але вона мало цікавить громадянське суспільство (ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1737-ukraina-stratehiia-reform.html>). – 2014. – 30.07).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія

У Шотландії завершився останній раунд дебатів перед референдумом про незалежність. За підсумками дискусії, газета «Гардіан» провела експрес-опитування.

Більшість, а це понад 70 %, визнали переможцем А. Салмонда, першого міністра шотландського уряду.

Однак, згідно з опитуваннями, більшість шотландців усе-таки скажуть незалежності «ні». Референдум призначено на 18 вересня.

А. Салмонд, перший міністр Шотландії:

– Шотландці – багата, працелюбна нація. Тому можемо створити квітучу країну та відкрите суспільство, на яке заслуговуємо. Ніхто краще за нас не знає, як керувати власною землею.

А. Дарлінг, лідер руху «Краще разом»:

– Я знаю, що люди хочуть змін. Але вони також хочуть безпеки, робочих місць, пенсій та майбутнього для своїх дітей. Тому, коли відповідаю на ваші пропозиції «Ні, дякую», це не означає, що я проти змін. Я – проти бездумного та безвідповідального перевертання з ніг на голову (Підробности (<http://podrobnosti.ua/society/2014/08/26/990554.html>). – 2014. – 26.08).

Туреччина

На президентских выборах в Турции, состоявшихся 10 августа, уверенно в первом же туре победил кандидат правящей Партии справедливости и развития (ПСР) премьер-министр страны Р. Эрдоган, опередивший более чем на 13 % своего ближайшего конкурента бывшего генсека Организации исламского сотрудничества Э. Ихсаноглу, кандидатуру которого выдвинули оппозиционные Народно-республиканская партия и Националистическое движение. Победа Р. Эрдогана открывает дорогу к смене Конституции и превращению Турции из парламентской республики в президентскую.

Следующий этап на пути к задуманной Р. Эрдоганом трансформации турецкого политического режима – очередные парламентские выборы, которые должны пройти в июне 2015 г. При нынешнем составе парламента Турции, где ПСР Р. Эрдогана имеет большинство, но не конституционное, принятие новой редакции Основного закона затруднено.

Совместная с оппозицией работа правящей партии над конституционными поправками в ноябре 2013 г. зашла в тупик. Представители ПСР приостановили своё участие в межпартийной комиссии по согласованию текста Конституции, сформированной из числа представителей всех четырёх парламентских фракций. С этого времени вопрос о конституционных реформах висит в воздухе. Проект новой конституции Турецкой Республики в окончательном виде общественности пока не представлен, он всё ещё находится в стадии разработки. Рассматриваются два возможных варианта новой формы правления – президентская и полупрезидентская республики. В любом случае произойдёт перераспределение полномочий между парламентом, правительством и президентом в пользу главы государства, который сосредоточит в своих руках ещё больше власти.

Активно продвигая изменение Конституции, Р. Эрдоган всё же ограничен в выборе методов действия. Так, в соответствии с действующей Конституцией вновь избранный президент должен разорвать все связи с партией, в рядах которой он состоял до своего избрания. От главы государства требуются беспартийный статус и пребывание «над схваткой». Таким образом, руководство ПСР должно перейти в другие руки. Однако, скорее всего, уход Р. Эрдогана из партии, в которой он пользуется непререкаемым авторитетом, будет носить сугубо формальный характер. То есть фактически возникнет завуалированное совмещение функций главы государства и лидера правящей партии. Многие в этих условиях будут зависеть от нового премьер-министра страны, который и должен стать проводником «двойной миссии» Р. Эрдогана, будучи доверенным лицом главы государства и обеспечивая ему прочные позиции в системе исполнительной власти.

Чувствительным вопросом турецкой политики остаётся конфронтация Р. Эрдогана с 73-летним Ф. Гюленом – видным мусульманским

проповедником, с 1999 г. обосновавшимся в США и оказывающим очень существенное влияние на политические процессы в Турции. Считается, что Ф. Гюлен управляет одним из самых влиятельных лобби в сегодняшней Турции, известным как движение «Хизмет». Их противостояние с Р. Эрдоганом постепенно превратилось в войну личностей. На сегодняшний день движению Ф. Гюлена принадлежат мусульманские школы в 140 странах мира. Последователи харизматичного Ф. Гюлена – политики, дипломаты, бизнесмены, адвокаты, сотрудники служб безопасности – смогли закрепиться на ключевых постах по всей Турции.

Будучи приверженцем традиционного для Турции ханафитского толка в исламе, Ф. Гюлен утверждает, что религия не может быть политическим инструментом. При этом он яростный противник тех форм секулярного общества, которые утверждал в 1930-х годах Ататюрк. В политике у Ф. Гюлена и Р. Эрдогана много общего, этим, видимо, и объясняется напряжённость в отношениях двух сильных личностей, взгляды которых на роль ислама в Турции по сути не расходятся. Это борьба двух вождей, за каждым из которых стоит своя политическая корпорация и которым сложно ужиться вместе.

В разгар президентской кампании турецкая пресса писала о директиве турецких властей, отправленной на места и требовавшей усилить работу по выявлению и нейтрализации «гюленовских элементов», «военного крыла» организации. Для проведения этой работы был поднят на ноги весь аппарат внутренней безопасности страны с привлечением Национальной разведывательной службы. По некоторым данным, Р. Эрдоган распорядился передать дело гюленовцев в ведение управления по борьбе с терроризмом генеральной дирекции безопасности МВД Турции. А вопрос об экстрадиции Ф. Гюлена из США, поднятый по настоятельному требованию Р. Эрдогана, уже ставит перед выбором и Вашингтон.

Несколько лет назад партия Р. Эрдогана выдвинула доктрину «консервативной демократии», основной тезис которой сводится к тому, что успешная модернизация предполагает опору на духовно-нравственные ценности. В политике ПСР позиционировала себя как правый центр, добившись полного доминирования в этой части турецкого политического спектра. Это дало возможность партии привлечь на свою сторону крупный бизнес с турецкой пропиской, малое и среднее предпринимательство, общественные религиозные организации, а также сельские слои, особенно симпатизирующие новому главе государства.

Значительный политический капитал, приобретённый Р. Эрдоганом за десятилетие его пребывания на премьерском посту, станет, надо полагать, в результате реформы турецкой Конституции ещё более внушительным при Эрдогане-президенте. Об амбициях нового президента в стране и за её пределами слагают истории, больше похожие на легенды. Теперь он стал главой государства с всенародным мандатом. Сторонники Р. Эрдогана считают, что это поможет ему превратить Турцию в президентскую республику, в которой патернализм сильной власти, смягчаемой образом

«исламской демократии», даст возможность соединить технологическую модернизацию страны с традиционными ценностями народа.

Как президент, с новой конституцией и идеологией «консервативной демократии» Р. Эрдоган практически неуязвим в политическом плане для своих внутренних оппонентов. Если понадобится, он поведёт Турцию к президентской республике и в «принудительно-обязательном» порядке, не испытывая колебаний в том, чтобы использовать власть, которая концентрируется в его руках (*Фонд стратегической культуры* (<http://www.fondsk.ru/news/2014/08/16/kuda-povedet-turciju-prezident-erdogan-29008.html>). – 2014. – 16.08).

Новый премьер-министр Турции А. Давутоглу заявил, что в 2015 г. страна намерена завершить работу над новой конституцией. Он сообщил об этом во время выступления на генассамблее ПСР.

«Для следующего броска в направлении демократизации необходима новая конституция. С новым основным законом перед Турцией откроются новые двери. Надеюсь, в 2015 г. на парламентских выборах мы получим большинство, необходимое для принятия новой конституции», – сказал он. Работа над новым основным законом ведется уже более года. Однако из-за демаршей оппозиции ее финальный вариант, который можно было бы вынести на референдум, до сих пор не готов. Разработка новой конституции является одной из ключевых целей ПСР (<http://ru.euronews.com/newswires/2660306-newswire/>). – 2014. – 27.08).

Грузія

С целью исправления погрешностей в Конституцию Грузии будут внесены поправки, об этом заявил на ежегодной встрече руководителей дипломатических миссий страны за рубежом премьер-министр И. Гарибашвили.

«В последнее время стало очевидным, что сегодняшняя модель Конституции нуждается в пересмотре, именно с этой целью мы создали государственную комиссию, которая исправит существующие сегодня погрешности и исключит любые положения, подогнанные под конкретную политическую силу. У страны, в конце концов, будет Конституция, которая будет принята посредством широкого консенсуса», – цитирует слова премьера «Новости-Грузия».

Как позже отметил глава правительства, уже ведется работа по исправлению недостатков, обнаруженных в Конституции страны.

«Есть много неясных записей, поэтому необходимо это исправить с тем, чтобы максимально исправить баланс между правительством, парламентом и президентом. Это рабочий процесс, прозрачный процесс – более прозрачный,

нежели должен быть. Думаю, до конца года у нас будет окончательный документ того, каким должен быть главный закон страны», – сказал И. Гарибашвили.

Новая Конституция Грузии была принята в октябре 2010 г. и окончательно вступила в силу после президентских выборов 2013 г., на которых одержал победу представитель коалиции «Грузинская мечта» Г. Маргвелашвили. В нынешней редакции основного закона были значительно сокращены полномочия президента, перераспределенные между парламентом и правительством (*Вестник Кавказа* (<http://www.vestikavkaza.ru/news/Garibashvili-v-Konstitutsiyu-Gruzii-budut-vmneseny-popravki.html>). – 2014. – 4.08).

Російська Федерація

Новая редакция Конституции РФ, содержащая поправки о «президентских сенаторах», официально опубликована 1 августа.

Как передают «Комментарии», соответствующее сообщение президента РФ В. Путина размещено на официальном портале правовой информации.

Там же опубликован и полный текст Основного закона России.

Как отмечается, поправки в Конституцию дают возможность главе государства своим указом назначить до 10 % общего числа членов верхней палаты парламента. Президент, таким образом, может делегировать в верхнюю палату 17 сенаторов – представителей РФ.

Отметим, поправки были одобрены Советом Федерации 28 мая. Затем они были направлены на согласование в заксобранья регионов РФ. Положительные отзывы поступили от всех 85 субъектов РФ. В. Путин подписал закон 22 июля (*Комментарии* (<http://comments.ua/world/480751-opublikovana-obnovlennaya-konstitutsiya-rf.html>). – 2014. – 1.08).

Конституция – сбалансированный документ, но не значит, что не нужно думать о его совершенствовании, заявил в четверг президент РФ В. Путин.

«По поводу изменений в Конституцию, вы знаете мое отношение к этому документу, нужно подходить очень аккуратно. Нужно внимательно в каждом конкретном случае изучать на экспертном уровне с общественностью, прорабатывать эти вопросы, но крайне аккуратно», – сказал В. Путин на встрече с членами фракций Госдумы.

По его словам, этот документ – сбалансированный, однако это не означает, что не нужно думать о его совершенствовании (*РИА Новости* (<http://ria.ru/politics/20140814/1020022275.html#ixzz3AjYeHsgG>). – 2014. – 14.08).

Первый вице-спикер Совета Федерации А. Торшин считает, что в Конституцию РФ должна быть внесена норма о том, что Россия должна исполнять решения той или иной международной организации только в том случае, если оно не противоречит законодательству и конституционным нормам страны.

Сенатор сообщил «Интерфаксу», что разрабатывает соответствующий законопроект. «Необходимо внести изменения в Конституцию РФ по существу, где будет четко оговариваться, что любое решение в отношении России, вынесенное будь то ЕСПЧ или иной международной правовой структурой, будет исполняться только в том случае, если оно не противоречит нашим конституционным нормам. Если мы этого не сделаем, то мы будем получать такие иски, которые для нас являются заведомо и абсолютно неприемлемыми», – заявил А. Торшин.

В своей законодательной инициативе сенатор предлагает не исполнять решения ЕСПЧ, предусматривающие взыскания с РФ значительных сумм. «Если речь идет о сумме более чем 1 млн евро, то давайте будем разбираться, на основании чего складывается такой размер взыскания и как это соотносится с нашими правовыми нормами и Конституцией. А то может получиться так, что завтра ЕСПЧ или какой-нибудь другой международный суд присудит нашей стране выплатить сумму, равную нашему годовому бюджету. И что мы будем делать? Надо положить конец тому беспределу, который вершат люди, политически ангажированные, а ЕСПЧ в отношении России проявляет четкую политическую ангажированность, и это было давно понятно», – сказал А. Торшин, добавив, что «особенностью ЕСПЧ является выборочное правосудие, и тому есть масса примеров».

Он также напомнил, что три года назад он внес в Госдуму законодательный законопроект об ограничении приоритета ЕСПЧ над российскими законами. «Ситуация сегодня такова, что нам можно любое решение продиктовать из-за рубежа, каким бы неприемлемым для нашей страны оно бы ни было», – пояснил сенатор необходимость такого решения.

Он считает, что сегодня нужно вернуться к инициированной им поправке. «Как только депутаты вернутся с летних каникул, я буду настаивать на рассмотрении моего законопроекта. И все разговоры о том, что принятие такого решения приведет к исключению России из Совета Европы, не более чем пустые опасения. Ну что нам дает членство в Совете Европы? Если бы мы были полноправными членами этой организации, кто бы позволил над нами так изголяться, вводить санкции, лишать нашу делегацию права голоса в ПАСЕ? Что мы от всего этого, вообще-то, имеем, кроме того, что платим огромные членские взносы? Ничего», – сказал А. Торшин.

Он также отметил, что такие страны, как США или Китай и Израиль, не признают абсолютно никакой посторонней юрисдикции в отношении себя.

При этом первый вице-спикер верхней палаты считает, что странам СНГ уже давно нужно было создать свой суд по правам человека. «Более того, в рамках межпарламентской организации СНГ есть решение об учреждении

специальной комиссии по правам человека, которая имеет все функции такого суда, и даже было определено место базирования этого суда – город Минск. Но дело так и застопорилось, и сегодня, я считаю, пришло время наконец реализовать эту идею», – заключил А. Торшин (*FINMARKET.RU* (<http://www.finmarket.ru/main/article/3790305>). – 2014. – 15.08).

Представителем «Единой России» Е. Федоровым на последнем собрании было предложено внести изменения в Конституцию России. Е. Федоров подготовил законопроект о создании Конституционного собрания, позволяющего менять основные законы страны, в частности, исключить пункт о правах и свободах граждан, гарантирующихся в согласии с нормами международного права.

Отсутствие такого положения, как заявляет Е. Федоров, способствует избеганию ситуаций, аналогичных той, что произошла с ЮКОСом. Напомним, что в июле против России Гаагским правосудием в пользу акционеров компании было присуждено почти 2 млрд евро компенсации.

По мнению депутата, абсурдность таких договоров в том, что Россией принято решение выполнять пожелания другой страны и ее союзников. Поэтому есть необходимость либо внесения изменений, либо отметки в Конституции не заключения впредь подобных договоров.

После принятия такого законопроекта европейские инстанции станут абсолютно ничтожными по отношению к России.

Напомним также, что еще в прошлом году была сделана аналогичная попытка разработки похожего законопроекта. Но это нововведение было отклонено ввиду того, что в этом не было резкой необходимости (*Челябинский вестник* (<http://novasmile.ru/politicheskoe-obozenie/fedorov-konstituciya-nuzhdaetsya-v-izmeneniyax-20140805-4462.html>). – 2014. – 5.08).

Принятие закона о Конституционном Собрании станет актуальным только в том случае, если появится необходимость принятия новой Конституции, заявил председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишас в связи с инициативой депутатов Госдумы принять закон о Конституционном Собрании.

«Сейчас такой необходимости нет, действующая Конституция РФ вполне отвечает современным запросам общества и государства и далеко еще не исчерпала свой потенциал», – сказал сенатор.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституционное Собрание – орган, созываемый для решения вопросов, связанных с пересмотром Конституции РФ. Внесение изменений в главы 1, 2 и 9 Конституции РФ требует созыва Конституционного Собрания и в дальнейшем, возможно, принятия нового текста Конституции.

«Очень важно на этом этапе сохранить в неизменности те положения Конституции, которые говорят о правах и свободах человека и гражданина, поскольку Конституция РФ в этом вопросе более демократична и гуманна, чем Конституции многих государств Европы и США», – отметил сенатор (*Парламентская газета* (<http://www.pnp.ru/news/detail/66217>). – 2014. – 6.08).

Туркменистан

Конституция Туркменистана должна соответствовать требованиям времени. Об этом 7 августа на первом заседании Конституционной комиссии по совершенствованию Конституции Туркменистана заявил президент Г. Бердымухамедов, передает пресс-служба главы государства.

«На сегодняшний день задачи, предусмотренные в отдельных нормах Конституции, успешно выполнены, и поэтому назрела необходимость привести эти нормы в соответствие с требованиями времени. Кардинальные преобразования, происходящие во всех сферах жизни туркменского общества, требуют их законодательного закрепления, и, в первую очередь, отражения в Конституции Туркменистана», – заявил Г. Бердымухамедов.

По его словам, в основной закон будут введены новые нормы, которые, составляя правовую основу совершенствуемой Конституции. «Они должны будут отражать политические, экономические и социальные задачи не только сегодняшнего дня, но и с учетом ближайшей и долгосрочной перспективы», – отметил глава государства.

В связи с этим, Г. Бердымухамедов поручил меджлису Туркменистана создать при Конституционной комиссии, комиссию по изучению и упорядочению поступающих предложений. Также парламенту было поручено в период разработки проекта основного закона, создать рабочую группу, включив в ее состав ученых, представителей соответствующих министерств и отраслевых ведомств, общественных объединений, опытных работников и специалистов для разработки проекта усовершенствованной Конституции Туркменистана.

«Необходимо активно использовать новейшие информационно-коммуникационные технологии и системы связи в целях обеспечения скоординированной работы, связанной с проведением конституционных реформ, и всенародного обсуждения нового проекта основного закона», – подчеркнул президент.

По данным пресс-службы, в заседании приняли участие председатель меджлиса (парламента), заместители главы правительства, хякимы (главы администраций) велаятов (областей) и города Ашхабада, руководители военных и правоохранительных органов, ряда государственных учреждений, а также общественных организаций и средств массовой информации.

Напомним, что комиссия была создана согласно указу президента Туркменистана в мае текущего года в целях дальнейшего осуществления конституционных реформ и приведения основного закона страны в соответствие с мировыми стандартами и требованиями времени (CA-NEWS.org (<http://www.ca-news.org/news:1119973>). – 2014. – 7.08).

Конституция Туркменистана – всего лишь декоративная оборка на полосатой робе, а ее совершенствование заключается в добавлении незаметных стежков, которые никоим образом не улучшат жизнь облаченных в это полное печальных смыслов одеяние жителей страны.

Власти Туркменистана внезапно озаботились совершенствованием Конституции республики, хотя после предыдущих изменений прошло всего шесть лет. Практическая же реализация статей о правах и свободах человека по-прежнему остается предметом неисполнимых мечтаний, а принимаемые регулярно законы не работают.

К примеру, закон об образовании не способствовал созданию хотя бы одной частной школы или частного вуза, зато в прошлом году власти прихлопнули немногочисленные и востребованные частные детсады и образовательные центры.

Единственным громко озвученным результатом закона о СМИ стала газетка Союза предпринимателей и промышленников «Рыскал», которую никто не покупает. Этот же союз, превратившись в карманную партию президента страны, стал единственным образцово-показательным следствием действия закона о политических партиях.

Закон о приватизации частного жилья и вовсе стал фантомом: вступив в силу с 1 января 2014 г., так и не начал действовать, его без объяснений отложили на потом. Таким же фантомом стали и результаты переписи 2012 г., которые власти по какой-то причине засекретили, сделав вид, что ее вообще не было.

Теперь принялись за Основной закон страны. «Именно сквозь призму Конституции мировое сообщество воспринимает Туркменистан как государство, где человек является высшей ценностью общества и государства», – пишет республиканская газета «Нейтральный Туркменистан» (НТ) 9 августа.

Главная забота страны

Своим выступлением на первом заседании Конституционной комиссии 6 августа президент Туркмении Г. Бердымухамедов дал старт новой кампании и расписал действия всех структур по организации выражения массового волеизъявления под восклицания о «совершенствовании конституционных норм», «международных стандартах», «формировании развитого гражданского общества», «упорядочении рыночных отношений», «повышении социальной защищенности», «правовом фундаменте для новых начинаний лидера нации».

В НТ появилась рубрика «Конституционная реформа – дело общенародное», в которой публикуются традиционные пафосно-патетические репортажи о невиданных (рядовыми гражданами) сказочных достижениях во всех сферах, особенно в вопросах соблюдения прав и свобод человека под руководством главы государства.

Особенно забавно читать выступления руководителей политических партий и общественных организаций (НТ от 21 августа) на так называемом круглом столе: общие слова, накрученные в духе туркменского агентства новостей, «об огромных успехах, достигнутых нашей страной по занятию достойного места среди демократически развитых государств».

Складывается впечатление, что сами выступавшие пока не знают о том, что надо менять в Конституции. Невольно вспоминается бессмертный и актуальный Салтыков-Щедрин: «Я сидел дома и, по обыкновению, не знал, что с собой делать. Чего-то хотелось: не то конституции, не то севрюжины с хреном, не то кого-нибудь ободрать».

Тем не менее, по стране повсеместно проходят круглые столы, на которых определяют «дальнейший план конкретных мероприятий по широкому разъяснению активистами актуальных вопросов, связанных с совершенствованием Основного Закона, национальной правовой системы, государственной политики президента Туркменистана Г. Бердымухамедова, значимости инициированных главой государства масштабных преобразований, направленных на дальнейшее процветание нашей любимой Отчизны, идущей уверенной поступью по пути мира, созидания и прогресса, во имя новых свершений в эпоху могущества и счастья».

Многие считают, что предложения о возведении памятников ныне здравствующему второму президенту Туркменистана и озабоченность совершенствованием Конституции находятся в одной связке. Но главное предложение еще не сделано, оно ожидается от представителей счастливого народа, живущего в эпоху могущества и счастья. Например, от «убеленных сединами» женщин, которые вполне могут предложить идею о пожизненном президентском сроке для Г. Бердымухамедова. Это мы уже проходили. Фасончик идеологических граблей остается прежним, только размер уменьшается.

О правах и бесправии

Говоря о реформировании законодательства, ораторы обязательно упоминают необходимость «отразить в конституционных нормах стратегические векторы, связанные с совершенствованием правовой системы государства и общества».

Да какая правовая система! У нас действует тотальная система правового беспредела – мощная индустрия, работающая под хруст денежных купюр. Прав тот, кто больше даст. Без вариантов. Это бизнес-структура, о мощи и размахе которой может говорить даже такой маленький штрих: один из прокуроров туркменской столицы ежемесячно дает своим жене и матери по 5 тыс. дол. на покупку золотых украшений.

Улучшать Конституцию можно бесконечно, но если на ее страже будет стоять та же правоохранительная братия, что безнаказанно обогащается, плюет на законы собственной страны, жестоко топчет судьбы людей (достаточно вспомнить только судебные мытарства И. Мирзоянца и О. Шлеиной, и таких тысячи), то и эти благие намерения по созданию позитивного имиджа Туркмении в глазах мирового сообщества сведет на нет насквозь коррумпированная правоохранительная «геенна огненная».

Для того, чтобы развивать гражданское общество, следует выполнять статьи существующей Конституции и не разорять и запрещать независимые общественные организации, не давить активистов, сделать регистрацию общественных объединений уведомительной, а не бюрократически запутанной и на практике – невозможной, как это происходит с 2003 г. А тем временем сказочница Ш. Атаджанова из совершенно бесполезного для рядовых граждан Национального института демократии и прав при президенте Туркменистана пишет: «Сегодня общественные объединения в Туркменистане являются одним из быстро развивающихся секторов». Комедия строгого режима...

Впрочем, не могу не согласиться с тем, что отдельные статьи Конституции не соответствуют «современному мировому опыту». Например, возможность выполнения в одном лице полномочий президента и главы правительства. Или что хякимлики (мэрии) являются органами местной исполнительной власти, а не органами местного самоуправления, и хякимы (мэры) не выбираются, а назначаются президентом. Хякимлики, по сути, являются «карательными органами» для граждан и проводниками личных экономических интересов членов правительства и других влиятельных персон.

А самое главное то, что, в отличие от Конституции 1992 г., в современной редакции отсутствует положение о том, что президент «не может получать денежные вознаграждения, за исключением гонораров за произведения науки, литературы и искусства». Но зато появилось дополнение, придуманное предыдущим президентом С. Ниязовым в 2006 г. и утвержденное в 2008 г., о том, что обеспечение, обслуживание и охрана президента Туркменистана и его семьи осуществляется за счет государства. А «племянников у нас не счесть, и всем охота пить да есть...»

Тем временем у многих жителей Туркмении пенсия составляет позорные 42–46 дол. В три раза меньше, чем студенческая стипендия. Не стыдно?

Уж если и приводить статьи Основного Закона в соответствие с реалиями жизни, то их, эти реалии, действительно надо менять! Или создавать один закон для верхов и международного сообщества, другой – для низов, закрепив существующий на практике статус. Так честнее.

Здоровье – только для богатых?

Следующим после правоохранительной системы больным звеном является здравоохранение.

Статья 35 действующей Конституции гласит: «Граждане имеют право на охрану здоровья, включая бесплатное пользование сетью государственных

учреждений здравоохранения. Платное медицинское и нетрадиционное медицинское обслуживание допускается на основании и в порядке, установленными законом». Сравним со ст. 40 в Конституции ТССР (1978 г.): «Граждане Туркменской ССР имеют право на охрану здоровья. Это право обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения: расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан; развитием и совершенствованием техники безопасности и производственной санитарии; проведением широких профилактических мероприятий; мерами по оздоровлению окружающей среды; особой заботой о здоровье подрастающего поколения, включая запрещение детского труда, не связанного с обучением и трудовым воспитанием; развертыванием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан».

Почувствовали разницу? Современная конституция абсолютно честно качества не обещает. Оно заменено «нетрадиционным медицинским обслуживанием». И это точно и емко отражает нынешние медицинские реалии.

От уровня медицины в «стране абсолютного счастья» приходят в изумление специалисты в Иране, Таиланде, Израиле, к которым обращаются туркменистанцы, пробившись сквозь запреты и заслоны. Иностранные специалисты брезгливо выбрасывают в мусор неверные заключения и результаты дорогостоящих анализов, сделанных туркменскими «врачами». Понятие «туркменская медицина» стало синонимом некомпетентности, а зачастую – преступной глупости и стяжательства.

Профилактические мероприятия отсутствуют как пережиток колониального прошлого. Частная медицина у нас так и не случилась. Платным в государственных учреждениях стало все, за очень редким исключением. Пенсионеры и малообеспеченные не имеют никаких льгот. А цены растут. За последние два года медицинские услуги подорожали в несколько раз и для многих категорий граждан стали недоступными. Причем платить надо как официально – через кассу, так и персонально – в карман врачу. Если человек приходит к терапевту, его заставляют обойти и других врачей – за плату, но, скорее, для «галочки», чем для выявления аномалий. При этом высокие цены не гарантируют качество....

... Два последних десятилетия из медицинской сферы (как и из других) целенаправленно выдавливали специалистов по национальному и языковому признаку, в итоге квалифицированные кадры из Туркмении пополнили больницы других стран, зато на родине возник их острый дефицит. Тотальная коррупция в здравоохранении и единственном в стране медицинском институте, декоративно-гаремный принцип при подборе и обучении кадров окончательно добила туркменскую медицину (наличие отдельных профессионалов не влияет на общую картину).

... Стажировки и продвижение по службе доступны лишь туркменам-текинцам.

«Текинцы – одно из самых многочисленных и влиятельных туркменских племен. Последние два десятилетия должны быть отнесены к торжеству ахал-текинского клана. Именно его представители составляли костяк администрации первого президента, текинца С. Ниязова, вытеснив представителей прочих племен. Доминирование представителей племени сохранилось и после смерти Туркменбаши в декабре 2006 г. Этническим текинцем является второй президент Туркменистана Г. Бердымухамедов, выходец из Геок-тепинского района. По подсчетам экспертов, в настоящее время текинцы контролируют 3/4 высших государственных постов, 90 % силовиков являются текинцами, преимущественно из Ахалского велаята» (см. больше: О чем нельзя вспоминать туркменам // Время Востока (www.easttime.ru)).

...Туркменская медицина сегодня – дорогостоящая, некомпетентная, безответственная и неподсудная. И если задаться целью отразить реальность в Конституции, то одна из ее статей должна гласить: «Граждане Туркменистана полностью утратили право на бесплатную и качественную медицинскую помощь. Государство не несет ответственность за здоровье населения и коррупцию чиновников и медработников». Или надо кардинально менять систему, озаботиться подготовкой высококвалифицированных кадров, вернуть бесплатное государственное медицинское обслуживание с тем, чтобы у человека был выбор, но не такой, как сегодня: плати или умирай. Так, в сторону реальности, можно откорректировать все статьи по правам и свободам.

Пока же огромная армия государственных чиновников безнаказанно нарушает законы собственной страны, и у людей нет возможности отстоять свои гарантированные Конституцией права ни в одной инстанции. В лучшем случае они получают штампованные отписки, в худшем – теряют жизнь и свободу под пафосный шелест местных газет (подписку на которые насильственно навязывают бюджетникам) о счастье, процветании и могуществе.

Так что Конституция Туркменистана – всего лишь декоративная оборка на полосатой робе, а ее совершенствование заключается в добавлении незаметных стежков, которые никоим образом не улучшат жизнь облаченных в это полное печальных смыслов одеяние жителей страны (*Gundogar.org* (<http://gundogar.org/?01205150690000000000000011000000>)). – 2014. – 2.09).

Республика Вірменія

Президент Армении С. Саргсян подпишет концепцию конституционных реформ уже в октябре текущего года.

Комментируя по просьбу журналистов процесс обсуждения конституционных реформ, С. Саргсян отметил: «Процесс полностью прозрачен и, кажется месяц назад, мы этого коснулись и заявили, что комиссии необходимо время для расширения географии обсуждений и, если

я не ошибаюсь, в октябре они должны обобщить результаты обсуждений и представить проделанную работу. В октябре я должен подписать концепцию конституционных реформ, затем документ опять пройдет этап обсуждений, специалисты подготовят текст. Если придем к согласию, будет принято соответствующее решение, затем должен быть принят закон о проведении референдума, если результаты референдума будут положительными, у нас будет новая Конституция или измененная Конституция».

Комиссия по конституционным реформам при президенте Армении 10 апреля обнародовала текст предварительного варианта проекта концепции реформирования конституции страны. В проекте документа переход к парламентской системе правления рассматривается как альтернатива действующей системе. Согласно документу, при переходе к парламентской системе правления президент Армении будет избираться Национальным собранием сроком на семь лет без права на переизбрание.

Основной миссией президента будет обеспечение соблюдения Конституции, эффективного применения полномочий сдержек и противовесов, что возможно лишь в том случае, когда президент не вовлечен в текущие политические проблемы, является «надпартийной» фигурой, является беспристрастным и выполняет, в первую очередь, роль посредника и арбитра.

Согласно проекту концепции конституционных реформ, в Армении будут также расширены рамки института референдума, в частности, этот механизм можно будет применять при принятии решений касательно как внутренней, так и внешней политики государства (*ARMENIA Today* (http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=115905), (<http://haqqin.az/news/28755>). – 2014. – 25.08).

Продолжается областной этап публичных обсуждений проекта Концепции конституционных реформ в Армении. Об этом сообщили в пресс-службе министерства юстиции РА.

Предлагаемые изменения в Основной закон представили члены Специализированной комиссии по конституционным реформам при президенте РА Г. Кутоян и В. Погосян. На дебатах присутствовал также глава Вайоцзорской области Э. Казарян.

В. Погосян, говоря о необходимости конституционных реформ, отметил, что основной закон республики должен быть созвучен требованиям времени и учитывать динамику социального развития.

По его словам, изменению подлежат те положения Конституции РА, которые касаются принципов осуществления власти, укрепления института по правам человека.

«Нужно дать конституции возможность дышать, а это станет возможным лишь тогда, когда она будет созвучна переменам жизни», – сказал В. Погосян.

Что же касается местного самоуправления, он отметил, что Концепция содержит определенные предложения касательно программы укрупнения общин. В частности, предусматривается усиление общин увеличением роли совета старейшин.

«Наша цель – представить все проблемы, которые нуждаются в конституционных решениях. Обсудим данную концепцию, учитывая также предложения Венецианской комиссии», – отметил он.

По словам представителя комиссии, в соответствии с действующей Конституцией невозможно полноценно обеспечить жизнеспособную систему местного самоуправления, которая будет способствовать укреплению демократической модели правления.

Г. Кутоян отметил, что Конституция определяет стабильные правовые отношения и направлена на укрепление стабильности. По его словам, вопрос перехода к парламентской форме управления пока еще находится на стадии обсуждения и это имеет множество положительных сторон. Говоря о межобщинных объединениях, Г. Кутоян подчеркнул, что это будет сделано с целью предоставления публичных услуг, исходящих из публичных интересов.

Во время беседы с гражданами В. Погосян отметил, что для публичного обсуждения крайне важны мнения и предложения граждан и все те, у кого имеются определенные предложения, могут представить их комиссии не только в устной, но и в письменной форме.

В ответ на вопрос о том, каким должно быть соотношение между приоритетным публичным интересом и правами человека, В. Погосян подчеркнул, что с конституционно-философской точки зрения публичный интерес не должен главенствовать над правами человека. Они должны быть реализованы так, чтобы не нанести ущерб правам человека.

Напомним, что в проекте концепции реформирования Конституции Армении предлагается переход к парламентской модели государственного управления. Проект пока находится на стадии рассмотрения и, как отметил глава Специализированной комиссии по конституционным реформам при президенте РА, председатель Конституционного суда республики Г. Арутюнян, референдум по конституционным реформам в Армении может пройти не раньше 2016 г. Обсуждения продолжатся до 15 октября 2014 г. (*panorama.am* (<http://www.panorama.am/ru/law/2014/07/03/h-tovmasyan/>)). – 2014. – 3.07).

3 фондів НБУВ

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

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

Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

Elangovan Arvind **The Making of the Indian Constitution: A Case for a Non-nationalist Approach** = [Створення Конституції Індії. Випадок ненаціональстичного підходу] // *History Compass*. – 2014. – Vol. 12, Iss. 1. – P. 1–10.

Часто подія розробки індійської конституції описується в рамках логічного кінця Британській імперії або в рамках дотримання обіцянки, зробленої антиколоніальними лідерами Індії. Це призвело до серйозного збіднення сфери індійської конституційної історії. У цій статті розглядається довга, складна та багата історія конституції окремо від процесу становлення незалежної Індії.

Feerick John D. **The Twenty-fifth Amendment. It's complete history and applications** = [Двадцять п'ята поправка. Повна історія та застосування]. – Fordham University Press, 2014. – 424 p.

Книга присвячена використанню поправки в останні двадцять років, тому, як ці види використання змінили поправку та сприйняття президентської недієздатності в цілому. Двадцять п'ята поправка була піддана критиці як розпливчаста та недемократична, але вона створила можливість швидкої та впорядкованої наступності в уряді США під час деяких з найбільш незвичайних подій в американській історії. Двадцять п'ятого поправка швидко розвивається, і ця книга є безцінним керівництвом з цього питання.

Gardella Peter **American civil religion. What Americans hold sacred** = [Американська цивільна релігія. Що американці вважають святим]. – Oxford University Press, 2014. – 368 p.

У Сполучених Штатах ніколи не було офіційно встановленої національної церкви. З часів перших британських колоністів, США, натомість, розробили сильну цивільну релігію, яка об'єднується навколо Бога і нації. Це дослідження американських цивільних релігійних символів – від Дзвону Свободи в Меморіалі ветеранів В'єтнаму до гори Рашмор. П. Гарделла пояснює, як місця, об'єкти та слова, які американці вважають святыми, з'явилася на світ, і як почуття американців стосовно них змінилися з плином часу. Крім вивчення шанованих історичних місць і структур, він

аналізує такі священні тексти, як Декларація незалежності, Конституція, промови Кеннеді та Мартіна Лютера Кінга.

Lash Kurt T. The Fourteenth Amendment and the Privileges and Immunities of American Citizenship = [Чотирнадцята поправка і привілеї та імунітети американського громадянства]. – Cambridge University Press, 2014. – 307 р.

Ця книжка представляє історію за революції в американській свободи: у 1868 р. додано привілеї та пільги Чотирнадцятою поправкою до конституції. Це вичерпне дослідження книга еволюції суспільного розуміння «привілеїв та імунітетів громадян США», з перших років Конституції до критичних національних виборів 1866 р.

Beienburg Sean Contesting the U.S. Constitution through State Amendments: The 2011 and 2012 Elections = [Оскарження Конституції США за рахунок державних поправок: вибори 2011 і 2012] // *Political Science Quarterly*. – 2014. – Vol. 129, Iss. 1. – P. 55–85.

Karlsson Christer Comparing Constitutional Change in European Union Member States: In Search of a Theory = [Порівнюючи конституційні зміни в державах-членах ЄС: у пошуках теорії] // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. – 2014. – Vol. 52, Iss. 3. – P. 566–581.

У цій статті розглядається питання про те, як конституційні зміни сталися в сучасних демократіях. Незважаючи на фундаментальне значення конституцій, ми знаємо напрочуд мало про те, чи конституційні зміни спричинені змінами формулювання конституційного документа, чи шляхом зміни сенсу конституції без змін конституційного тексту. Який метод є більш поширеним методом і які існують варіації у використанні цих різних методів у демократичних політичних системах? Це дослідження систематично порівнює використання явної та неявної конституційних змін у державах-членах ЄС. Результати показують, що неявне зміна конституції є більш часто використовуваним методом, але виявлено істотні відмінності між країнами ЄС.

Policzer Pablo, Franceschet Antonio Democratizing Constitutions: The Promotion of International Democracy after the 2009 Honduran Coup = [Демократизація конституцій: просування міжнародної демократії після перевороту у Гондурасі 2009 р.] // *Global Policy*. – 2014. – Vol. 5, Iss. 2. – P. 201–211.

Конституційна криза 2009 р. у Гондурасі – коли чинний президент був усунений від влади військовою силою – показує, що, коли справа доходить до просування демократії, конституції потрібно перенести в центр дебатів і дипломатичної практики в Організації американських держав (ОАД). Недемократичні риси конституцій держав-членів не можуть бути просто проігноровані доки, доки не станеться державний переворот. Хоча зрозуміло,

що перший етап просування демократії ОАД зосереджені на запобіганні переворотів і насильницької узурпації демократії, наступний етап повинен зосередитися на тому, щоб фактичні конституції були приведені у відповідність з демократією.

Kleinerman Benjamin A. The Constitutional Ambitions of James Madison's Presidency = [Конституційні амбіції президентства Джеймса Медісона] // *Presidential Studies Quarterly*. – 2014. – Vol. 44, I. 1. – P. 6–26.

Президентство Медісона надає можливість здійснити важливе тематичне дослідження конституційних амбіцій президента. Медісон використовував своє власне президентство та особливо війну 1812 р., щоб моделювати новий тип конституційного управління.

Бібліографія країн СНД

Антонова Л. И. О юридической природе законов о внесении поправок в Конституцию РФ / Антонова Л. И. // *Управленческое консультирование*. – 2014. – № 1 (61). – С. 63–77.

Стаття присвячена розгляду аналізу законів про поправки до Конституції РФ. У сучасних умовах ці питання актуалізувалися у зв'язку із законодавчою ініціативою Президента РФ, який запропонував проект закону «Про Верховний Суд Російської Федерації та прокуратуру Російської Федерації», який вимагав внесення відповідних поправок до Конституції РФ. Автор розглядає комплекс проблем, пов'язаних із з'ясуванням юридичної природи таких законів і процедури їх прийняття.

Голубева Л. А. Технические проблемы реализации конституционно-правовой ответственности Президента РФ: способ решения / Л. А. Голубева // *Журнал правовых и экономических исследований*. – 2014. – № 1. – С. 42–44.

Розглянуто проблему реалізації ст. 93 Конституції РФ у взаємозв'язку зі ст. 49 і ст. 90 Конституції РФ, виявлено технічні помилки формулювання ст. 93 Конституції РФ, запропонований спосіб вирішення проблеми.

Колотилин А. В. Роль общероссийского народного фронта в защите конституционно-правовых основ российского государства: базовые аспекты [Электронный ресурс] / Колотилин А. В., Кушак А. И. // *Научный журнал НИУ ИТМО. Сер.: Экономика и экологический менеджмент*. – 2014. – № 1. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21305391>.

Сформований в Росії за ініціативою президента В. Путіна загальноросійський народний фронт виконує важливі функції в галузі сприяння органам державної влади у реалізації ключових напрямів політики в усіх галузях життєдіяльності. Важливе значення ОНФ надає захисту

правопорядку та законності в РФ, а також охороні конституційно-правових основ країни.

Краснов М. А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? / Михаил Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 2 (99). – С. 29–45.

У статті здійснена спроба на основі аналізу пострадянських держав – колишніх союзних республік – з'ясувати роль, яку відіграють деякі конституційні конструкції у формуванні (зміцненні) або, навпаки, блокуванні режиму особистої влади. Автор доходить висновку, що якщо в реальному контролі над виконавчою владою поряд з президентом не бере участі парламент, то, швидше за все, встановлюється персоналістичний режим президента. Особливо така детермінація проявляє себе в країнах, де ще не сформоване громадянське суспільство, немає стійких політичних партій та відсутні традиції політичної конкуренції.

Харитоновна О. Г. Постсоветские конституции: только ли институты имеют значение? / О. Г. Харитоновна // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 69–93.

Ця стаття присвячена розгляду пострадянського інституційного дизайну, законодавчих і незаконодавчих повноважень президентів, «загроз» пострадянського президентства та стратегій інституційних змін. Автор робить висновок, що інституціоналізація випередила системну трансформацію суспільства, для здійснення якої більше значення мають політична воля та прагнення політичних акторів до співпраці в рамках існуючих інститутів.

Берналь К. Неконституционные поправки в конституции в судебной практике Колумбии: анализ обоснования и значения доктрины замещения конституции / Карлос Берналь // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 2 (99). – С. 68–83.

У серії постанов Конституційний суд Колумбії розвинув доктрину конституційного заміщення. Метою цієї доктрини є апологія права Конституційного суду на контроль вмісту поправок до Конституції, незважаючи на те, що Конституція передбачає тільки повноваження Суду з контролю процедури прийняття пояснення і оцінки доктрини конституційного заміщення. У ній визнається, що обґрунтування цього повноваження, надане Судом, не дає змогу доктрині подолати заперечення про її недемократичність. Проте автор вважає, що застосування цієї доктрини виправдано в контексті суперпрезидентських політичних систем, таких як Колумбія. Цей висновок підкріплюється альтернативним обґрунтуванням доктрини конституційного заміщення, для чого використовуються концептуальний та нормативний аргументи, здатні бути основою для прийнятної теорії розуміння заміщення конституції.

Добрынин Н. М. **К вопросу о соотношении Конституции Российской Федерации и конституционализма: действительное и неизбежное** / Н. М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 3–10.

Предметом дослідження в статті стали взаємозв'язок і взаємозумовленість Конституції Росії і конституціоналізму, природа та специфіка, принципи та фактори, а також перспективи конституційного визначення мети у світлі неминучості конституційного реформування. Розглядається поняття конституціоналізму, аналізу піддається еволюція і сучасний період його розвитку в рамках російської держави. Автор робить висновок про найсерйозніші внутрішні протиріччя російського конституціоналізму, що особливо підкреслює його неспроможність і відсутність належної взаємозв'язку та взаємозумовленості з Основним законом країни.

Евдокимов В. Б. **Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации: теория и практика** / В. Б. Евдокимов, Т. А. Тухватуллин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 4. – С. 15–19.

У статті розглядаються теоретичні та практичні питання внесення оправок до Конституції Російської Федерації. Досліджено роль у цьому процесі глави держави, Ради Федерації та Державної Думи, суб'єктів Російської Федерації, а також Верховного Суду та Конституційного Суду Російської Федерації.

Овсепян Ж. **Историческая связь парламентаризма с идеями конституции и основных прав и свобод человека** / Жанна Овсепян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 2 (99). – С. 46–57.

У статті аналізуються питання взаємовідношення теорії та практики парламентаризму та ідеї поділу влади, а також практика «раціоналізації парламентаризму» в Росії та інших країнах на тлі теми індивідуальних свобод, основних прав людини.

Степанова А. А. **Конституционные цели и законодательство об организации государственной власти** / А. А. Степанова // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 6–19.

Стаття присвячена питанням визначення конституційних цілей при зміні федерального законодавства про організацію державної влади. Досліджується роль Конституційного Суду Російської Федерації та федерального законодавця у визначенні конституційних цілей та критеріїв пропорційності цим цілям механізмів організації державної влади.

Тарасова Е. А. **Проблема федеративного устройства в проектах новой конституции России в начале 1990-х годов** / Е. А. Тарасова // Вестник

Санкт-Петербургского университета. Сер.2: История. – 2014. – № 1. – С. 48–60.

Розглядається історія створення нової Конституції Російської Федерації у травні – грудні 1993 р. Аналізуються два основні проекти Конституції: проект Конституційної Комісії Російської Федерації і так званий Президентський проект, підготовлений з ініціативи Президента Росії Б. Єльцина.

Бібліографічні ресурси України

Белов Д. М. Перетворення конституції в умовах нової парадигми українського конституціоналізму: теоретичні аспекти / Белов Д. М. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 67–69.

Статтю присвячено висвітленню окремих особливостей однієї із форм удосконалення конституції – перетворення конституції. Автор зосереджує свою увагу на аналізі поняття та юридичному значенні перетворення конституції.

Войтенко Ю. М. Проекти змін до конституції України від ВО «Батьківщина» та УДАР: компаративний політико-правовий аналіз / Войтенко Ю. М. // Гілея: науковий вісник. – 2014. – Вип. 84. – С. 488–492.

Розглядається аналіз варіантів змін до Конституції України від політичних партій УДАР та ВО «Батьківщина». Робиться акцент на особливостях формування уряду та взаємодії між центральними органами державної влади. Здійснено спробу порівняти ці варіанти змін між собою, а також із чинною Конституцією (2004 р.) та 1996 р. Особливу увагу у статті приділено системі балансу державної влади, а також визначенню форми державного правління у кожному з варіантів змін.

Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Н. В. Заяць. К., 2014. – 38 с.

Розроблено перспективний напрям у теорії конституційного права – природа, сутність і зміст теорії народного представництва в Україні. Висвітлено методологічну базу наукового дослідження народного представництва, рівень розроблення проблеми, сучасні підходи та визначення поняття. Народне представництво розглянуто як інститут конституційного права, предметом якого є суспільні відносини, що склалися у сфері формування, функціонування, припинення повноважень і відповідальності представницьких органів публічної влади. З'ясовано його структурно-функціональну характеристику, проаналізовано особливості діяльності та відповідальності представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано бачення конституційно-правової природи народного представництва. Розглянуто народне представництво як політичний та правовий інститут, необхідна складова

народовладдя та зроблено висновок про зростання ролі народного представництва для легітимації демократичних форм правління, зацікавленості в участі народу в здійсненні влади.

Мацюк А. А. Народовладдя як конституційна основа формування, організації та здійснення влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мацюк Анатолій Анатолійович. – Київ, 2014. – 21 с.

Рабінович П. Конституційно-правовий статус людини і громадянина: можливості оптимізації / П. Рабінович // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 1. – С. 19–31.

У статті обґрунтовується необхідність оптимізації конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні. Задля розв'язання цього завдання Львівська лабораторія прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України розробила конкретні нормативні пропозиції з удосконалення положень понад 60-ти статей чинної Конституції України (насамперед майже всіх статей її розділу II), якій викладено у пропонованій праці. У них частково враховані й окремі міркування деяких членів комісії Конституційної Асамблеї з питань прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, висловлені на її засіданнях протягом 2012–2013 рр.

Різник С. В. Конституція України в умовах загроз національній безпеці України / Різник С. В. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 82–84.

Статтю присвячено аналізу Конституції України та конституційного законодавства в частині визначення основних начал і принципів національної безпеки України, характеристиці найбільш важливих національних інтересів, структурі та компетенції суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Федоренко В. Субъекты конституционно-правовых отношений: понятие, виды, вопросы конституционной правосубъектности / Федоренко В. // Право Украины. – 2014. – № 5. – С. 83–91.

Стаття присвячена актуальним теоретико-методологічним і практичним проблемам визначення та класифікації суб'єктів конституційно-правових відносин. Аналізуються фактори, які сприяли зміні якісних характеристик правовідносин у конституційному праві та розширенню їх суб'єктного складу. Розмежовуються категорії «суб'єкт конституційного права» і «суб'єкт конституційно-правових відносин». Здійснюється класифікація, систематизація та сутнісна характеристика основних суб'єктів конституційного права України. Аналізуються особливості правосуб'єктності учасників конституційно-правових відносин, зокрема, їх деликтоздатності. Досліджуються особливості правоздатності та дієздатності учасників конституційно-правових відносин.

Череватий В. В. **Етнонаціональні чинники формування конституційного ладу** / Череватий В. В. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 82–84.

У статті на основі наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців-конституціоналістів і положень нормативно-правових актів автором проаналізовано етнонаціональні основи конституційного ладу в окремих країнах Європи.

Зінченко О. В. **Конституції африканських держав про захист прав людини** / О. В. Зінченко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер.: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2014. – № 3. – С. 102–111.

Шляхом порівняльного аналізу встановлюються особливості конституцій держав африканського континенту. Автор доходить висновку про розподіл основних законів на три групи за їх відношенням до проголошення прав людини й громадянина та їх захисту. До першої групи входять конституції, які, взагалі не маючи розділів про права людини, виголошують лише прихильність до зафіксованих у французькій декларації 1789 р. та Декларації ООН 10 грудня 1948 р. Другій групі конституцій властивий стислий перелік прав, а третій – досить розлогий виклад змісту кожного із прав, що нагадує цивільні кодекси країн інших континентів.

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

Визначається місце основних принципів конституційної держави в структурі сучасної національної правової ідеології, досліджується правова ідеологія як засіб відображення та утвердження цих принципів у правовій свідомості громадян України. Одним з основних принципів такої держави є принцип верховенства права. Подальший процес утвердження права в Україні повинен здійснюватися не лише в суто формально-юридичному вимірі, але й на більш глибокому рівні правової свідомості, яка має здатність формуватися під впливом нового типу національної правової ідеології.

Мойсей Л. О. **Доктринальні дослідження конституційного права людини на житло** / Л. О. Мойсей // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2014. – № 1. – С. 68–70.

У статті досліджуються природньо-правові та позитивістські підходи до проблеми прав людини на основі конституційного закріплення основних прав і свобод, історичні поняття права людини на житло, його реалізації як норми. Розглядаються основні етапи виникнення природи права людини на житло і взаємовідносин з державою.

Романюк О. І. Унітаризм VS федералізація: проблема державного устрою України в контексті конституційної реформи / О. І. Романюк // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2014. – № 3. – С. 111–119.

Розглянуто проблему реформування державного устрою України. Виходячи з аналізу соціально-політичної ситуації, що склалася в Україні, досвіду інших посткомуністичних країн і преференцій українських громадян, автор відстоює збереження унітарного характеру української держави при певній децентралізації влади, розвитку інституту місцевого самоврядування та вдосконаленні структури парламенту.

Ситник Ю. М. Конституційне право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ситник Юлія Миколаївна. – К., 2014. – 20 с.

Стасів О. Сучасне розуміння конституційного права на оплату праці / О. Стасів // Вісник Львівського університету. Сер.: Юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 277–283.

Досліджено закріплене у Конституції України право на оплату праці. Зокрема, у статті розглянуто співвідношення понять «оплата праці» і «заробітна плата», дано визначення заробітної плати, а також розглянуто міжнародні акти, що стосуються заробітної плати, на відповідність їх норм до Конституції України. Сформульовані пропозиції щодо удосконалення трудового законодавства, що стосуються оплати праці.

Федоренко В. В. Проблеми методології конституційних засад судочинства в Україні та зарубіжних країнах / В. В. Федоренко // Митна справа. – 2014. – № 2 (2.2). – С. 238–243.

У цій статті проведено аналіз юридичної літератури та положень нормативно-правових актів цієї проблематики. Також у цій статті зроблені відповідні висновки та пропозиції щодо методології конституційних засад судочинства в Україні та зарубіжних країнах.