

КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ

/Бюлетень
інформаційно-аналітичних
матеріалів, орієнтований на задоволення інформаційних запитів
членів Конституційної Асамблеї, органів державної влади,
громадських організацій, наукових працівників та експертів/

2012 № 3

КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів
№ 3 2012

Редакційна колегія:

- О. Онищенко**, академік-секретар Відділення історії, філософії
і права НАН України, Генеральний директор
Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського;
- М. Ставнійчук**, Радник Президента України – Керівник Головного
управління з питань конституційно-правової модернізації
Адміністрації Президента України, член Європейської Комісії
«За демократію через право», секретар Конституційної Асамблеї
(співголови)
- В. Горвий**, д-р іст. наук, професор,
заступник генерального директора НБУВ
(заступник головного редактора)
- А. Селіванов**, академік Національної академії правових наук,
професор, голова Комісії з питань здійснення народовладдя
Конституційної Асамблеї;
- В. Кулик**, заступник Керівника Головного управління
з питань конституційно-правової модернізації
Адміністрації Президента України
- Т. Гранчак**, відповідальний секретар;
- Н. Іванова**, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;
- Ю. Половинчак**, заввідділу обслуговування інформаційними
ресурсами НЮБ;
- В. Удовик**, директор Фонду Президентів України

Адреса редакції:
НБУВ, просп. 40-річчя Жовтня, 3, Київ, 03039, Україна
Передрук – тільки з дозволу редакції

ЗМІСТ

ЧЛЕНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Ю. Барабаш

**Право визначення конституційного ладу
народом України**4

В. Федоренко

**Категорії «народний суверенітет», «народне
волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосеред-
ньої демократії» та їх співвідношення в конституційній
правотворчості та правозастосовній діяльності**..... 14

О. Фісун

**Історико-політична природа категорії «народовладдя»
в конституційних актах України (виникнення та еволюція)**25

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Т. Горенко

**Депутатська відповідальність та імпичмент:
аналіз і перспективи суспільного ухвалення**32

О. Дуднік

**Імпічмент президента: демократичний
інструмент політичного контролю чи механізм
політичної боротьби ?**
(на прикладі імпичменту президента Литви Р. Паксама 2004 р.)39

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ВИБОРЧОГО БАР'ЄРА57

**НОВИНИ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ
КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ**..... 63

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ** 65

ЕКСПЕРТНА ДУМКА

О. Рябченко

**Здійснення влади народу
через органи державної влади**72

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Ісландія78

Литва81

Молдова83

Росія84

Казахстан89

Чилі98

Гватемала99

Еквадор100

Ангола102

Туніс102

Єгипет103

НОВІ НАДХОДЖЕННЯ ДО НБУВ

**Конституційне (державне) право зарубіжних країн:
історичні традиції і сучасність** 119

ЧЛЕНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Ю. Барабаш, доктор юридичних наук, доцент

ПРАВО ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ НАРОДОМ УКРАЇНИ

(Аналітична записка № 2 Комісії
з питань здійснення народовладдя)

Відповідаючи на питання, означені на засіданні комісії, та виходячи з завдань, що ставляться перед комісією, як робочим органом Асамблеї, маємо повідомити таке.

1. Чи дійсно народ має право визначити конституційний лад (як це підтверджується механізмами застосування (положення ч. 2 ст. 5 Конституції)?

Почнемо з ключового поняття «конституційний лад». У науці відсутнє єдине розуміння цього терміна. Цікавим, до речі, є і те, що цей факт знайшов своє певне відображення в одному з рішень Конституційного Суду України. Так у рішенні у справі про здійснення влади народом суд, зокрема, зауважив, що у «відповідях учених-правознавців по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні». Якщо проаналізувати визначення, які даються цьому поняттю, то можна зробити висновок, що основні дискусії ведуться навколо того, чи можна застосовувати категорію «конституційний лад» до недемократичних країн. Точніше кажучи, частина науковців стверджують, що конституційний лад – це система суспільних відносин, закріплених у Конституції, які визначають державний і суспільний лад у країні. Інші дослідники вважають, що для того, щоб визнавати, що в країні існує конституційний лад, наявності такого формального критерію, як конституція, явно недостатньо. Важливим елементом категорії «конституційний лад» є підпорядкованість конституційно закріплених відносин таким безумовним демократичним та гуманістичним цінностям, як народний суверенітет, розподіл влади, невідчужуваність природних прав людини тощо.

Не прояснив цю достатньо складну ситуацію і Конституційний Суд. Перш за все слід зазначити, що він у своїх актах неодноразово звертався до цієї категорії. Одним з таких прикладів є рішення у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України. Розглядаючи цю справу, суд зауважив, що стабільність конституційного ладу залежить від непорушності рівноваги в системі стримувань та противаг між вищими державними інституціями. Схожим був підхід суду до розуміння стабільності конституційного ладу і під час розгляду справи про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб. У рішенні в цій справі, зокрема, підкреслюється, що «поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини й громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо).

Про стабільність, але вже основ конституційного ладу говорилось у Рішенні Конституційного Суду у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Тоді загрозою послаблення існуючих основ конституційного ладу суд визнав винесення на всеукраїнський референдум запитання: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?» Логіка суддів полягала в тому, що винесення подібного питання на референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України здатне поставити під сумнів чинність Основного закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні.

Різними є погляди самого суду відносно такого поняття, як засади (основи) конституційного ладу. Так, приймаючи рішення про закриття провадження у справі за конституційними поданнями 57 та 69 народних депутатів України щодо «визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні Українського дому 21 січня та 1 лютого 2000 р., суд зазначив, що вказані в поданнях події «не мали наслідком порушення принципів Конституції України, які є основою конституційного ладу держави». У цьому контексті суд дав пояснення, що такими принциповими засадами є: те, що всі органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах, відсутність змін у структурі парламенту, забезпечення публічності та принципу більшої у прийнятті ним рішень, реалізація Верховною Радою всіх конституційних функцій (Ухвала КСУ від 27.06.2000 р. № 2-уп/2000).

Стосовно структурного розташування засад конституційного ладу в тексті Основного закону, то тут позиція суду також не є однозначною. Так у рішенні в справі про застосування української мови правова позиція Конституційного Суду полягала в тому, що засади конституційного ладу включено в розділ I «Загальні засади». Однак в іншому правовому акті цього органу конституційної юрисдикції діапазон розміщення вихідних принципів конституційного ладу був розширений ще до двох розділів Основного закону, зміни до яких, як і до розділу I, потребують ускладненої процедури з застосуванням інституту референдуму. Мова йде про розділ III «Вибори. Референдум» та розділ XIII «Внесення змін до Конституції України».

До речі, слід зазначити, що не виправдалися сподівання юридичної громадськості остаточно встановити істинний правовий зміст вищеназваних категорій і після ухвалення вже згаданого рішення Конституційного Суду у справі про здійснення влади народом. Нагадаємо, що все, на що спромігся суд, так це інтерпретувати норму ч. 3 ст. 5 Конституції в такий спосіб: «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що «тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного закону України в порядку, встановленому його розділом XIII».

Окремої уваги потребує унормування цієї категорії у вітчизняному конституційному праві. Категорія «конституційний лад» вперше з'явилась в українському (чи точніше радянсько-українському) правовому просторі в Конституції СРСР 1977 р. з досить дивною, як для сучасних конституційних доктрин, характеристикою, як «радянський»: «Не допускаються створення і діяльність партій, організацій і рухів, які мають на меті насильницьку зміну радянського конституційного ладу (виділено мною. – Ю. Б.) і цілісності соціалістичної держави, підриг її безпеки, розпалювання соціальної, національної і релігійної ворожнечі» (ч. 2 ст. 7). Ця норма потрапила до конституційного тексту в результаті прийняття Закону про заснування поста Президента СРСР від 14 березня 1990 р. За абсолютно зрозумілою для федеративної країни інертною логікою аналогічна норма з'явилась через півроку (24 жовтня 1990 р.) і в Основному законі УРСР 1978 р., вагомою причиною стало також ухвалення Декларації про державний

суверенітет. Єдине, що фактично зробили вітчизняні законодавці, так це не надали цьому ладові статусу радянського. Хоча з цього приводу в сесійній залі і точилися дискусії, однак, як показує аналіз стенографічних матеріалів, особливих питань сама категорія «конституційний лад» у депутатів не викликала. Більш дискусійним було положення про територіальну цілісність, як вагому конституційну цінність, яку слід захищати від зазіхань політичних сил.

Тобто можемо зробити попередній висновок, що радянське минуле мало визначальний вплив на появу в нормативному інструментарії категорії «конституційний лад». І особисто у мене не виникає жодних сумнівів щодо того, що перші конституційні проекти ідеологічно спрямовувалися проти тоталітарних партій, однак, як буде продемонстровано далі, через низький рівень нормативної техніки, невизначеність у стратегії подальшого державного розвитку, ця ідея була фактично знівельована, стала настільки розпливчастою, що жоден юрисдикційний орган не візьме на себе сміливість дати їй чітку офіційну інтерпретацію.

У цьому контексті пригадаємо, як ідея вноرمування питань, пов'язаних з конституційним ладом, втілювалась у проектах нового Основного закону. Достатньо відзначити, що в проекті Конституції, винесеному на всенародне обговорення, поряд з тим, що перший розділ мав назву «Загальні засади конституційного ладу», містилося ще й положення ст. 2, відповідно до якого «конституційний лад України ґрунтується на принципі пріоритету прав і свобод людини і громадянина». Не менш цікавим є і те, що в проекті Конституції, прийнятому в першому читанні 4 червня 1996 р., нічого не говорилося про право народу визначати та змінювати конституційний лад. Утім, при цьому до проекту була включена ст. 9, згідно з якою «громадяни України мають право чинити опір будь-кому, хто намагатиметься проти-правно ліквідувати демократичний конституційний лад України, встановлений цією Конституцією, якщо інші засоби не можуть бути використані». Звертаємо увагу на те, що конституційний лад визначається як демократичний, тобто розробники проекту підходили до розуміння цього поняття з вузького, формального боку. Що ж стосується вищезгаданого положення ч. 3 ст. 5 чинної Конституції, то воно з'явилося за пропозицією тодішнього Голови Верховної Ради. І, на наш погляд, це спричинило більше непорозумінь, ніж користі для гарантування визначених Конституцією демократичних цінностей.

До цього висновку ми доходимо з таких міркувань. Насамперед питання конституційного ладу законодавці пов'язали з поняттям

«народовладдя», включивши право на визначення та зміну конституційного ладу до правосуб'єктності українського народу. При цьому незрозумілим залишилось як те, що має вкладатись у поняття «конституційний лад» (до речі, на цей прикрий факт звертав увагу Конституційний Суд, приймаючи рішення у справі про здійснення влади народом), так і те, у чому має полягати різниця між «визначенням конституційного ладу» та його зміною. Крім того, виникають ще принаймні декілька запитань.

По-перше, у яких випадках буде мати місце зміна конституційного ладу? Якщо дотримуватися логіки Конституційного Суду, тоді, наприклад, зміна віку, з якого набувається активне виборче право (ч. 1 ст. 71 розділу III), є зміною конституційного ладу, бо в цьому випадку, згідно зі ст. 156 Конституції, остаточне рішення щодо змін до Конституції має ухвалити народ на референдумі. Навпаки ж, у разі обрання Президента парламентом, як це пропонувалось у першому варіанті законопроекту № 4105, це можна не визнавати зміною конституційного ладу, оскільки для ухвалення подібного роду положень достатньо було рішення парламенту. (Хоча цю правову позицію суду можна розглянути і з другого боку: інші розділи Конституції (окрім I, III та XIII) змінюються народом через обраний ним парламент. Однак як бути в цьому випадку з виключністю права народу?)

По-друге, чи може в певних випадках зміна конституційного ладу за своєю змістовною стороною перетворитись у встановлення нового конституційного ладу? Нічого дивного в цьому запитанні немає, адже західному конституціоналізму відомі приклади, коли на рівні конституції закріплюються механізми як часткового, так і повного перегляду конституційного тексту. Так, наприклад, відповідно до ст. 168 Конституції Іспанії передбачається можливість повного перегляду Конституції. При цьому використовується більш складний механізм конституційної реформи, який містить у собі розпуск парламенту та проведення референдуму з цього питання. До того ж за аналогічною процедурою вносяться зміни до Вступного розділу цієї Конституції, у якому по суті вміщуються засади конституційного ладу, такі як принцип народовладдя (правда, сформульований через національний суверенітет), статус офіційної мови тощо, а також до підрозділу Конституції, присвяченого основним правам і громадянським свободам, та розділу, яким врегульований статус Корони в Іспанії.

Можемо зробити висновок, що законодавець (за погодженням з народом, який висловив свою позицію щодо Конституції на референ-

думі) визначив, що зміна таких ключових питань, як принципи побудови держави та суспільства, основоположні права людини та правове положення монарха, по суті є рівноцінною до зміни всього ладу, визначеного Конституцією.

Зрозуміло, що подібна схема зміни Основного закону характерна не тільки для іспанського конституціоналізму. Не меншу цікавість викликає механізм конституційного реформування, запроваджений у Конституції Болгарії. По-перше, це один із небагатьох випадків, коли на рівні самої Конституції передбачена процедура прийняття нової Конституції. Право на встановлення нового конституційного порядку закріплюється за конституантою, функції якої в цій республіці виконує Велике народне зібрання (ст. 157, 158 Конституції Болгарії). По-друге, за Великим зібранням закріплюється також виключне право вирішувати питання про зміну території республіки і ратифікації міжнародних договорів, що передбачають такі зміни (у нашій країні це є предметом обов'язкового референдуму); питання про зміну форми державного устрою і державного управління; питання про зміну конституційних положень, які передбачають пряму дію норм Конституції, статус ратифікованих міжнародних договорів, недоторканність основних прав громадян та гарантії прав громадян в умовах дії особливих державно-правових режимів; питання про зміну чи доповнення глави Конституції, у якій передбачені норми, присвячені конституційній реформі.

Ми можемо навести ще не один подібний приклад. Проведений детальний аналіз, як історії конституційного реформування, так і змісту та напрямів використання категорії «конституційний лад» у вітчизняній юридичній науці, був зроблений з метою встановлення вірогідності твердження про необхідність забезпечення стабільності конституційного ладу та зв'язку явища стабільності конституційного ладу і конфліктності у функціонуванні державного механізму.

Насамперед ми впевнені, що парламентарії, які приймали Основний закон, мали благі наміри при запровадженні припису ч. 3 ст. 5 вітчизняної Конституції. Однак при цьому допустили, на наш погляд, доктринальну помилку, яка істотно вплинула на подальший розвиток як конституційного процесу, так і науки конституційного права.

По суті в цьому випадку законодавець задав тон юридичній науці (хоча б з огляду на те, що серйозні монографічні дослідження в цій сфері з'явилися вже після прийняття Конституції). Проте зробив це не зовсім коректно, оскільки, поставивши перед науковцями дуже

важливе завдання щодо доктринальної розробки теорії конституційного ладу, встановив через норму ч. 3 ст. 5 жорсткі конституційні рамки для подальших наукових розробок.

Ми переконані в тому, що якщо і слід було вести на рівні Конституції мову про належність українському народу права на зміну конституційного ладу, то лише в частині зміни його основ¹, тому що в протилежному разі вироблена теорія конституційного ладу абсолютно не збігається з механізмом зміни самої Конституції, визначеним у розділі XIII. Припускаємо, що «розмитість» висновків Конституційного Суду пов'язана саме з цією помилкою в застосуванні нормативної техніки.

Якщо ж говорити ще більш відверто, то ми заперечуємо проти використання подібних оціночних категорій, особливо в частині визначення правосуб'єктності народу. Звичайно, наявність оціночних понять є нормальною ситуацією для конституційного нормотворення. Утім, як демонструє на сьогодні стан дослідження цього державно-правового явища, категорія «конституційний лад» охоплює надзвичайно широкий діапазон поглядів щодо його змісту. Це, у свою чергу, аж ніяк не сприяє ефективному застосуванню цього важливого конституційного положення.

Тому вважаємо, що під час подальшого конституційного реформування ця норма має бути або відповідним чином трансформована, або, що ще краще, узагалі виключена. Ще одним варіантом може бути литовський аналог згадуваного конституційного припису: згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції цієї країни, найважливіші питання життя держави і народу вирішуються шляхом референдуму (хоча, звичайно, і ця конституційна формула не ідеальна).

Як інший варіант виходу із ситуації, що склалася навколо цієї проблематики, – зміна доктринальних підходів до розуміння категорії «конституційний лад» в аспекті виключно права українського народу. Якщо взяти до уваги підхід професора М. В. Цвіка, то стають абсо-

¹ Тут доречно згадати абсолютно слухний підхід до категорії «конституційний лад», який був висловлений відомим теоретиком права М. В. Цвіком. Учений вказував на те, що з огляду на зміст ст. 156 Конституції України «конституційний лад складається з основних засад Конституції, її положень щодо виборів і референдуму в Україні, а також порядку внесення змін до неї. Таким чином, конституційний лад являє собою сукупність найбільш стабільних конституційних принципів і положень і правовідносин, що складаються на їх базі» (*Конституція України. Науково-практичний коментар. – Х.: Право, 2011. – С. 37*).

лютно зрозумілими логічні зв'язки між нормами ч. 3 ст. 5 та ст. 156 (про затвердження на референдумі Конституції тільки змін до розділів I, III та XIII). За цих обставин дійсно тільки народ може змінювати конституційний лад.

2. Коли і в яких формах (видах) народ визначав конституційний лад, яким чином була реалізована його воля – історичний екскурс і наша реальність (конституційна еволюція).

Фактично конституційний лад України був визначений під час ухвалення Конституції 28 червня 1996 р. Як зазначається в преамбулі Конституції, Верховна Рада України від імені всього українського народу приймає цю Конституцію. У даному випадку не ставлячи під сумнів справедливості положення преамбули, хотілося би звернути увагу шановних членів Асамблеї на низку доктринально-теоретичних моментів. Передусім до питання розуміння у вітчизняному конституційному судочинстві питання установчої влади та референдуму як форми її реалізації.

Від самого початку своєї діяльності Конституційний Суд України розпочав активно оперувати такою категорією як «установча влада Українського народу». Досить пригадати перші розглянуті ним справи. Так, у справі про набрання чинності Конституції України суд виступив із правовою позицією, згідно з якою «Конституція України як Основний закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада щодо так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що в даному випадку установча влада була здійснена парламентом» (Рішення КСУ від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп).

До цього суд в іншому рішенні вказав також, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття». Основними аргументами на користь того, що повноваження щодо прийняття Конституції мало характер *ad hoc*, на думку суду, є відсутність серед повноважень Верховної Ради права приймати нову Конституцію, а також

необхідністю використовувати референдум як стадію ратифікації при внесенні змін до розділів Конституції, що закріплюють основи конституційного ладу (Рішення КС від 11 липня 1997 р. № 3-зп). Ці правові позиції мали важливе значення для подальшого визначення змісту доктрини реалізації народовладдя.

У зв'язку з цим виникає цілий ряд питань. І перш за все, звідки у суду виникла тверда впевненість у тому, що саме народ уповноважував парламент на реалізацію його (народу) установчих повноважень? Коротенько нагадаємо основні етапи прийняття чинної Конституції і зміни конституційного ладу в цілому. Після проголошення незалежності 24 серпня 1991 р., шляхом прийняття Верховною Радою Акта проголошення незалежності, цей Акт був підтверджений на всеукраїнському референдумі 1 грудня того ж року. Фактично роль Основного закону продовжувала виконувати Конституція УРСР 1978 р. Згідно з цим конституційним актом новий Основний закон міг бути прийнятий парламентським шляхом. У всякому разі, про це свідчила норма п. 1 ч. 1 ст. 97 Конституції 1978 р.

Разом з тим, якщо взяти до уваги інші конституційні приписи, то висновок про те, що нова Конституція повинна бути прийнята парламентським шляхом, не є таким однозначним. Зокрема, згідно зі ст. 5 Основного закону 1978 р. найбільш важливі питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум) (Важко собі припустити, що може бути важливіше для подальшого державного будівництва, ніж прийняття нової демократичної Конституції?!).

Надалі референдумний спосіб ще не один раз позначався як єдино можливий шлях встановлення нового конституційного ладу. Так, у Концепції нової Конституції України, затвердженої Верховною Радою 19 червня 1991 р., передбачалося, що саме на референдумі має бути прийнята Конституція. Сюди ж можна віднести і одне з заключних положень Конституційного договору 8 червня 1995 р. (Який на незрозумілих правових підставах було укладено між парламентом і главою держави і виконував функції Основного закону до прийняття нової Конституції): на перехідний період заборонялося проводити референдум з будь-яких питань, крім як прийняття нової Конституції, текст якої має бути узгоджений сторонами, які підписали договір (правда при цьому, згідно з договором, за самою Верховною Радою формально залишалося право прийняти новий Основний закон).

Усі подальші після прийняття договору події вказують на те, що задуми забезпечити максимальну легітимність нової Конституції через утвердження її на референдумі були відтіснені серйозним політичним протистоянням між Радою і Президентом.

Нам би хотілося, щоб вищенаведені міркування не були зрозумілі читачами як сумніви автора щодо легітимності чинної Конституції. Аж ніяк. Під сумнівом ми ставимо правові позиції Конституційного Суду з цього приводу. Оскільки ту «народно-мовчазну» легітимність, яку придбав чинний конституційний лад, важко (якщо взагалі необхідно) пояснити правом прийняття Конституції, яким з незрозумілих установчим каналам причин наділив Верховну Раду український народ (Рішення КС від 3 жовтня 1997р. № 4-зп), при цьому Рада, на думку суду, шляхом прийняття Конституції опосередкувала суверенну волю народу (Рішення КС від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005). Або ж приводити як аргумент відсутність у чинній Конституції зазначеного права у парламенту (Рішення КС від 11 липня 1997 р. № 3-зп).

У кінцевому підсумку легітимність діючої Конституції ніхто не заперечує. Однак «референдумні можливості» народу в конституційному процесі залишаються до кінця незрозумілими, виходячи з таких міркувань.

Коли у 2000 р. Президентом був проголошений всеукраїнський референдум, одним з питань було визначення способу прийняття Конституції в майбутньому: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України повинна прийматися на всеукраїнському референдумі?». Конституційний Суд, розглянувши Указ Президента про проголошення референдуму, визнав таку постановку питання неконституційною. На думку суду, винесення такого питання на референдум без з'ясування волі народу, щодо необхідності прийняття нової Конституції, взагалі могло послабити основи існуючого конституційного ладу (Рішення КС від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000).

Проте надалі суд визнав наявність у громадян на ініціативному референдумі встановлювати новий лад шляхом прийняття Конституції (Рішення КС від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008). При цьому за дужками залишилося питання щодо необхідності двоступінчастої такої референдумної процедури: спочатку плебісцит з питання доцільності прийняття нової Конституції, і тільки потім – затвердження тексту нового Основного закону.

3. Чи змінювався за період з 1996 р. (законами, рішеннями КСУ) (частково, окремі складові) конституційний лад: а) за участі народу; б) без участі народу – державною владою, судом.

Якщо виходити із широкого розуміння конституційного ладу, як системи відносин, врегульованих Конституцією, то зміни конституційного ладу відбулися 8 грудня 2004 р., коли парламент ухвалив закон № 2222-IV, яким були внесені зміни до цілої низки розділів Конституції, присвячених організації державної влади.

Зважаючи на те, що ми сповідуємо більш вузький (змістовний) підхід до розуміння категорії «конституційний лад», то слід зазначити, що за останній період конституційний лад у частині своїх засад не зазнавав жодних змін (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/25132.html>). – 2012. – 27.08).

В. Федоренко, доктор юридичних наук, професор

КАТЕГОРІЇ «НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ», «НАРОДНЕ ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ», «БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ», «ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ» ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ В КОНСТИТУЦІЙНІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
(Аналітична записка № 3 Комісії з питань здійснення народовладдя)

Модернізація Конституції України в частині вдосконалення положень про здійснення народовладдя вимагає врахування сутності й змісту категорій «народовладдя», «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», їх співвідношення. Адже як зазначав відомий італійський політолог Дж. Сарторі, «хибні уявлення про демократію спотворюють її реалізацію» [1].

Очевидно, що сучасне розуміння демократії, її джерел та форм здійснення не може ототожнюватися з історичними формами народовладдя та уявленнями про неї. Однак без аналізу витоків демократії як політико-правового режиму неможливо розуміння сучасного

стану та перспектив модернізації правових механізмів здійснення народовладдя.

Демократія як політико-правове вчення про владу народу в суспільстві ще з часів Античності викликає гострі дискусії серед теоретиків і практиків. Як відомо, поняття «демократія» (із грецької – «народовладдя») було свого часу обґрунтоване Аристотелем, який уперше серед філософів Античності висловив припущення, що держава є більш пізнішим утворенням, ніж індивід і сім'я, а народовладдя є однією з оптимальних форм існування людини й держави.

Хоча Ф. А. фон Хайєк вважає, що в грецькій мові в Античний період для позначення влади поряд зі словом «kratos» використовувалося слово «arhein» (цей корінь є в таких словах, як монархія, олігархія, анархія). Зміст останнього застосовувався для позначення володарювання як процесу застосування примусу, що й породжував первинну владу в суспільстві. Натомість, термін «демархія», у значенні «володарювання народу», в Афінах не прижився, оскільки слово «деме» одночасно застосовувалося до позначення адміністративних одиниць – округів [2]. Тож за часів Античності й надалі більшого поширення для позначення влади набув термін «демократія», обґрунтований Аристотелем.

Характеризуючи сутнісні ознаки демократії, Аристотель писав, що «основний принцип демократичного права полягає в тому, що рівність здійснюється в кількісному відношенні, а не на підставі гідностей; якщо справедливість у цьому, а верховна влада належить народу, то тоді, зрозуміло, все, що вирішується більшістю, вважається остаточним і справедливим» [3]. Цей принцип, на наш погляд, найбільш змістовно виражає ідеї та ідеали демократії.

Пізніше Платон у своїй роботі «Держава» стверджував, що демократія – це одна з існуючих форм державного правління, зміст якої полягає в тому, що народ отримує всю повноту влади й урівнює всіх вільних громадян у праві на участь в керуванні державними справами. Але сам Платон не був прихильником такої форми державно-політичного режиму і писав, що в демократичній державі немає жодної потреби брати участь в управлінні, навіть якщо у когось для цього є здібності [4].

Демократичні вчення Платона та Аристотеля знайшли своє продовження й у роботах інших мислителів Античності. Так, Цицерон у своїх роботах одночасно оспівував і критикував демократію як форму державного правління. З одного боку, Цицерон писав, що «лише в

такій державі, де влада народу найбільша, може існувати свобода; адже приємніше за неї не може бути нічого, і вона, якщо вона не є рівною для всіх, уже не є свободою» [5], а з іншого – Цицерон відносив демократію до змішаної форми державного правління, яка на відміну від «чистих» форм правління (аристократія й монархія) швидко перетворюється на стихію натовпу. Схожі суперечливі оцінки демократії можна знайти і у роботах інших мислителів цієї епохи, зокрема в працях Плутарха [6]. Утім, наведений дискурс про демократію мав переважно філософське та морально-етичне звучання, тоді як реальні «демократії» періоду Античності були далекими від сучасних стандартів народовладдя.

Надалі окремі ідеї демократії, як, власне, і сам цей термін, разом зі здобутками римського права, були рецепійовані в західноєвропейську правову традицію. Хоча самобутні традиції народовладдя у Європі були сформовані ще за часів раннього середньовіччя. Зокрема академік В. Смолій констатував, що східні слов'яни мали звичай скликати сходи, на яких вирішували найважливіші питання життя племені. У них могли брати участь, крім князя з його дружиною, усі вільні люди [7]. Ці віча були спорідненими зі сходами давніх швейцарців, що лягли в основу референдної демократії наприкінці XV ст. у Швейцарії, і навіть сам термін «віче» – «віщати», «оповіщати» має схожу етимологію з давньошвейцарським «ad'referendum» – «те, що має бути повідомлене» [8].

Однак вічова демократія, з різних причин, не викристалізувалася в такі форми демократії як вибори чи парламентаризм. Науковці зазначають, що в процесі розвитку феодального суспільства застосування вічевих та інших подібних форм безпосередньої демократії поступово зійшло нанівець: ці форми перетворилися або на військові огляди, або на зібрання, де оприлюднювалися акти політичного володарювання. З іншого боку, за феодальних часів з досвіду реформаторської церкви, яка встановила принцип виборності священників парафіянами, було сприйнято ідею прямих виборів з голосуванням, і окремі тогочасні автори пов'язали цю ідею з пропозиціями щодо формування «верховної влади» [9].

Свого нового, ідеологічного звучання демократія набула після формування в Західній Європі вчень про суверенітет (Ж. Боден), суспільний договір (Дж. Локк) і народний суверенітет (Ж.-Ж. Руссо). Так, Ж. Боден, опублікувавши в 1576 р. «Шість книг про державу», об'єднав окремі фрагментарні середньовічні уявлення про абсолютну

владу в державі у вчення про суверенітет як єдину постійну й необмежену законами абсолютну владу монарха в державі, під якою мислитель розумів спілкування родин [10]. Схожі погляди щодо повноправності монарха обґрунтовували Т. Гоббс, Б. Спіноза та ін.

Відділивши суверенітет монарха від суверенітету держави, Ж. Боден, Т. Гоббс, Б. Спіноза обґрунтували передумови для визнання декількох носіїв суверенітету в одній державі, а вчення про суспільний договір Дж. Локка зробило закономірним питання про правосуб'єктність другої рівної сторони цього договору – народу.

Угорський конституціоналіст А. Шайо пише, що Ж.-Ж. Руссо пішов далі: суверенітет монарха і держави він замінив суверенітетом народу [11]. Ж.-Ж. Руссо наповнив новим змістом і саму категорію «демократія». Розмежовуючи такі форми держави, як демократія, аристократія та монархія, він визначив демократію як такий лад, за якого верховна влада належить народу, а форми правління можуть бути різними [12]. Важливим складником вчення Ж.-Ж. Руссо про народний суверенітет стала і концепція безпосередньої реалізації народного суверенітету через референдуми, на яких народ приймає закони.

Основною ж заслугою Ж.-Ж. Руссо стало те, що демократія в його вченні про народовладдя трансформувалась із форми державного правління на універсальну форму політичного режиму. До того ж вчення Ж.-Ж. Руссо про народний суверенітет, спільну волю та народовладдя тісно пов'язалося з ідеями конституціоналізму, що передували буржуазно-демократичним революціям у Європі та війнам за незалежність в Америці. Принцип народного суверенітету отримав своє унормування вже в перших конституціях кінця XVIII – початку XIX ст. Так, уже Конституція Франції 1791 р. одночасно проголосує принцип поділу влади та закріплює народний суверенітет. З того часу народний суверенітет усталився як загально визнаний принцип конституційного права та основа побудови влади в державі.

У XIX ст. демократія досліджується й представниками американської політико-правової думки. До прикладу, А. де'Токвіль у своїй роботі «Про демократію в Америці» робить висновок, що демократія є найоптимальнішою формою розвитку громадянського суспільства на засадах народовладдя. Хоча А. де'Токвіль пов'яже безпосередню реалізацію народного суверенітету, у першу чергу, з виборами й народним представництвом: «Народ бере участь у прийнятті законів, обираючи законодавців; бере участь він і у втіленні в життя цих законів – шляхом обрання представників виконавчої влади. Можна сказати,

що народ сам керує країною, бо права, надані урядові, вельми незначні й обмежені ...» [13].

Інший американський мислитель і державний діяч Дж. Медісон обґрунтував ідею так званої «чистої демократії». Цей вид народовладдя існує в суспільстві, яке складається з невеликої кількості людей, що шляхом спільних зібрань особисто здійснюють керування своїм життям [14]. Водночас слід констатувати, що європейські концепції народовладдя та безпосередніх форм його реалізації не отримали в США відповідного розвитку, поступившись доктрині республіканізму, що заперечувала абсолютизацію народного суверенітету та безпосередньої демократії.

Теорія народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо та конституційна практика її реалізації в ряді держав Європи і Америки сприяла зародженню в XIX – XX ст. серйозних наукових дискусій щодо сутності й змісту демократії та форм її реалізації. Їх результати виявилися в багатоманітності й суперечливості методологічних підходів кожної з юридичних шкіл щодо детермінації народовладдя. Зокрема, на початку XX ст. відомий російський правознавець П. Новгородцев писав, що поняття демократії належить до одного з найбільш дискусійних і неоднозначних у тогочасній політико-правовій науці [15].

Період національно-визвольних змагань українського народу (1917–1921 рр.) не збагатив вітчизняну теорію конституціоналізму принципово новими концепціями безпосередньої демократії, а тим більше практикою їх запровадження в національне державотворення та правотворення. Утім, положення робіт українських мислителів М. Грушевського, С. Дністрянского, М. Драгоманова, І. Франка й інших сприяли утвердженню ідей та ідеалів народовладдя в українській політико-правовій думці.

Після утвердження радянської влади на українських землях у 1918 р. ідеї народного суверенітету та безпосередньої демократії на тривалий час отримали доволі специфічний розвиток, ознаменований формуванням теорії радянської безпосередньої демократії, що ґрунтувалася на поєднанні громадських і державницьких початків [16], широкому охопленні народних мас у безпосередній участі в керуванні державними справами через вибори, референдуми, народні опитування, всенародні обговорення, зібрання, мітинги, демонстрації, накази тощо. До прикладу, В. Ф. Коток розумів під безпосередньою демократією в соціалістичному суспільстві ініціативу й самодіяльність народних мас у керуванні державою, їх пряме волевиявлення

під час вироблення та прийняття державних рішень, а також безпосередню участь у проведенні цих рішень, у здійсненні народного контролю [17]. Зрештою, у другій половині ХХ ст. у радянській юридичній науці утвердилося положення про синтез безпосередньої та представницької демократії, що сприяло змішуванню цих категорій та наданню їм специфічного змісту.

Ситуація на пострадянському просторі докорінно змінилася після розпаду колишнього СРСР, долю якого не врятував навіть загальносоюзний референдум 17 березня 1991 р. про збереження оновленої радянської федерації. Більшість пострадянських республік, у тому числі й Україна, легітимізували свою незалежність на референдумах. Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. надав вищій юридичній сили Акту проголошення незалежності України і, по-суті, став формою національного державотворення.

Успіх новітніх державотворчих референдумів, що були визнані міжнародною спільнотою, і недосконалість практичних аспектів радянської доктрини демократії, що підтвердив і згаданий референдум СРСР 1991 р., сприяли пошуку нових методологічних підходів у формуванні національних концепцій народного суверенітету та форм його безпосередньої реалізації. Здобутки українських правознавців, узгоджені з позитивною зарубіжною конституційною практикою у сфері здійснення народовладдя, отримали своє втілення в Конституції 1996 р., відповідних законах України, рішеннях Конституційного Суду України щодо народного суверенітету та безпосередньої демократії.

Конституція України, закріплюючи народний суверенітет як єдине джерело влади в державі (ст. 5), визначила, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми й інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, в Україні конституційована пріоритетність народного суверенітету над суверенітетом держави, публічною владою територіальних громад, громадської спільноти АР Крим. До того ж Конституція України вперше визнала не лише належність усієї повноти влади українського народу, тобто володіння політичною владою як його природне право мати владу, а й право народу реалізовувати цю владу.

У Конституції України також визнається як одне з пріоритетних конституційних прав – право народу захищати, охороняти, гарантувати свою владу й конституційний лад у цілому (ст. 5, 17). Зокрема, у ст. 5 Конституції України зазначається, що право визначати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові, і

воно не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами. Відповідно, народ України має право контролю, нагляду, спостереження у сфері влади, а в разі узурпації влади народом державою, її органами чи посадовими особами, – частково чи повністю, – логічно визнати за народом України право на захист своєї влади.

Ст. 17 Конституції України підтверджує вищенаведений висновок. У ній зазначається, що захист забезпечення суверенітету й територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави і справою всього українського народу. Тобто народ має право на захист, гарантування своєї влади незалежно від виду загрози владі та джерел загрози.

Відповідно до Конституції України належність влади народу, її здійснення та захист, охорона влади народом – основні елементи народного суверенітету та народовладдя. Утім, наведені правові властивості народовладдя, звичайно ж, повністю не вичерпують його сутності, змісту й форм.

Згідно з Конституцією України народ також має право користуватися владою, наприклад, у вигляді вияву референдної ініціативи (ст. 72), застосовувати владу, зокрема, у вигляді обов'язкових референдумів (щодо питань про внесення змін до розділів I, III, XVIII Конституції України та зміну території України), надавати (делегувати) владу органам державної влади та органам місцевого самоврядування тощо. Очевидно, що йдеться як про представницькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і органи, сформовані ними самостійно, або з іншими представницькими органами.

До прикладу, Кабінет Міністрів України не є представницьким конституційним органом державної влади, але механізм його формування, визначений ст. 114 Конституції України, передбачає врахування політичної волі двох вищих представницьких суб'єктів у державі – Президента України і Верховної Ради України. Аналогічна конституційна практика делегування народом своїх владних повноважень представницьким і опосередковано призначуваним органам державної влади та органам місцевого самоврядування є звичною й для держав-учасниць ЄС, США, Японії та ін. Вона відображує складність механізму сучасної держави, значна частина функцій якої здійснюється не лише через виборні, а й через призначувані органи державної влади. Схожа ситуація спостерігається й у сучасних моделях місцевого самоврядування, які значною мірою різняться від тої моделі, яку Ж.-Ж. Руссо обгрунтував у своєму «проекті Конституції для Корсики». Крім того, вибори,

референдуми й інші форми безпосередньої демократії нині вдало поєднуються і з діяльністю інститутів громадянського суспільства щодо керування державою та місцевим самоврядуванням.

Конституція України передбачила також можливість реалізації влади народом як у цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його територіальних громадських спільностей – територіальних громад як пріоритетних суб'єктів системи місцевого самоврядування та громадської спільноти Автономної Республіки Крим.

Конституція України традиційно поділяє демократію (народовладдя) на безпосередню й представницьку. Проте, на відміну від попередніх радянських конституцій, чинна Конституція первинною формою (видом) демократії визнає безпосередню. Це є цілком логічним, закономірним, реальним. Адже безпосередня демократія – природне право народу, вона з'явилася раніше від представницької. Водночас не можна оцінювати безпосередню демократію як вищу форму народовладдя, ніж представницька. Вони рівні між собою та є ефективними лише за умови взаємодії, а не конфронтації.

Конституційні засади безпосередньої демократії в Українській державі визначаються Конституцією та законами України. Зокрема, п. 20 ч 1 ст. 92 Основного закону унормовує, що організація та проведення виборів і референдумів визначається виключно законами України. При цьому Конституція України визначає не лише місце безпосередньої демократії в системі народовладдя, тобто в системі політичної влади народу, а і її суть, зміст і форми.

За своєю суттю безпосереднє народовладдя, відповідно до положень Конституції (ст. 5, 36, 69 та ін.) є насамперед прямим волевиявленням народу (народним волевиявленням) шляхом таємного голосування на виборах і референдумах або волевиявленням, вираженням волі через інші форми безпосередньої демократії. Тобто безпосередня демократія – це самостійна реалізація українським народом власної волі щодо власних інтересів (у цілому чи щодо частини суспільства) або щодо інших народів і держав.

За змістом безпосереднє народовладдя, відповідно до Конституції України, є насамперед формуванням представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ст. 71), прийняттям законів та інших рішень загальнонаціонального (загальнодержавного) або місцевого значення (статті 72, 73, 74), гарантуванням (охороною) конституційного ладу (ст. 5), захистом суверенітету і територіальної цілісності України, забезпеченням її

економічної та інформаційної безпеки (ст. 17) тощо. Змістом безпосередньої демократії є насамперед питання внутрішньої та зовнішньої політики, реалізація та гарантування політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних і інших прав та свобод людини.

Під конституційними формами безпосередньої демократії слід розуміти, у першу чергу, організаційно-правові форми прямого волевиявлення всього українського народу або його частини (територіальних громад, громадської спільноти Автономної Республіки Крим) з найважливіших питань суспільного та державного життя, а також з питань місцевого самоврядування шляхом виборів, референдумів або в інших, визначених Конституцією та законами України формах. Хоча щодо «інших форм безпосередньої демократії» та їх номенклатури серед українських правознавців точаться багаторічні дискусії.

Отже, безпосередню демократію можна визначити як пряме волевиявлення всього українського народу або його частини (територіальних громад, громадської спільноти АР Крим) з найважливіших питань суспільного та державного життя, а також з питань місцевого самоврядування, що реалізується через вибори, референдуми або інші форми безпосередньої демократії.

Таким чином, народний суверенітет – це історично сформоване політико-правове вчення про природне право народу на повноту абсолютної публічної влади в суспільстві та державі, яку народ може реалізовувати безпосередньо чи через органи державної влади і органи місцевого самоврядування, яке утвердилося в XIX–XXI ст. як ключовий принцип конституціоналізму, основна засада конституційного ладу та домінуюча модель розбудови держави.

Безпосередня демократія, якщо брати до уваги дослівний період, – «безпосередня влада народу», – це передбачений Конституцією України вид прямої реалізації народного суверенітету. Його здійснення Конституція України пов'язує з «народним волевиявленням», що здійснюється через форми безпосередньої демократії (ст. 69). Водночас Конституція та закони України не унормовують змісту категорії «народне волевиявлення», що породжує підстави для її різнотлумачення.

Звернувшись до змісту категорії «волевиявлення» загалом, зазначимо, що під нею прийнято розуміти процес втілення волі соціальних суб'єктів у суспільну дійсність. У свою чергу це поняття тісно пов'язане з категорією волі, що тлумачиться як здатність людини чи соціальної групи (колективна воля) до свідомого цілеспрямованого вибору мети діяльності та мобілізації зусиль, необхідних для її реалізації.

лізації. У праві волевиявлення пов'язується, у першу чергу, зі встановленням чи санкціонуванням самого права, насамперед, таким суб'єктом як український народ, або ж з голосуванням громадян на виборах і референдумах, коли сукупність голосів громадян трансформується у волю всього народу.

Унаслідок чого, народне волевиявлення – це виявлення волі народу шляхом узагальнення результатів голосування громадян на виборах і референдумах та трансформація їх у політичну волю народу загалом. Результатом народного волевиявлення може бути: а) легітимізація правового, хоча й не у всіх випадках нормативно-правового акта [18]; б) легітимізація персонального складу представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Таке тлумачення народного волевиявлення спростовує віднесення до його організаційно-правових форм усіх інститутів демократії, які не передбачають легітимізації конкретного правового рішення шляхом голосування.

Що ж стосується категорії «форма безпосередньої демократії», то під нею слід розуміти організаційно-правову форму народного волевиявлення, визначену Конституцією та законами України. Це в першу чергу вибори та референдуми. Хоча Конституція України не заперечує існування нині та надалі й інших форм безпосередньої демократії. Утім, інших форм безпосередньої демократії, окрім збереженого Законом України «Про місцеве самоврядування» рудиментарного інституту народного відкликання депутата місцевої ради, на наш погляд, на сьогодні не існує.

Таким чином, категорії «народний суверенітет», «безпосередня демократія», «народне волевиявлення» та «форма безпосередньої демократії» є спорідненими, але не тотожними і співвідносяться між собою як сутність (народний суверенітет), в міст (безпосереднє народовладдя і народне волевиявлення) і форма (форма безпосередньої демократії). Наведені теоретико-методологічні викладки, на наш погляд, мають бути враховані Конституційною Асамблеєю під час удосконалення конституційних положень про народовладдя.

Список використаної літератури

1. Sartory G. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham (New Jersey) / G. Sartory. – 1987. – P. 28–29.
2. Хайек Фридрих Август фон. *Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики* / Фридрих Август фон Хайек ; пер. с англ. Б. Пинскера, А. Кустарева ; под ред. А. Куряева. – М., 2006. – С. 363.

-
3. Аристотель. Политика / Аристотель // Собрание сочинений в 4 т. – Т. 4. – М., 1983. – С. 571.
 4. Платон. Государство / Платон // Собрание сочинений в 4 т. – Т. 3. – М., 1994. – С. 344.
 5. Цицерон М. Т. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма / М. Т. Цицерон. – М., 1999. – С. 67.
 6. Плутарх. Моралии. О монархии, демократии и олигархии / Плутарх // Вестник древней истории. – М., 1979. – Вып. 2. – С. 230.
 7. Смолій В. Влада народу. Український парламентаризм: від віча Київської Русі до Верховної Ради / В. Смолій, В. Ричка // Україна – Юкрейн. – 1997. – № 12. – С. 7–11.
 8. Оніщук М. В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : монографія / М. В. Оніщук. – К. : Видавництво Європейського університету, 2009. – С. 19–20.
 9. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – К., 2005. – С. 307.
 10. История политических и правовых учений. Средние века и возрождение / отв. ред. В. С. Нерсесянц. – М., 1986. – С. 233.
 11. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо ; пер. с венг. – М. : Юристъ, 2001. – С. 57.
 12. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо. – М., 1998. – С. 253.
 13. Токвіль А. де. Про демократію в Америці / А. де. Токвіль. – К., 1999. – С. 53.
 14. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея / Федералист. – М., 2000. – С. 83.
 15. Новгородцев П. И. Об общественном идеале / П. И. Новгородцев. – М., 1991. – С. 541.
 16. Теория государства и права : учебник / под ред. А. М. Васильева. – М., 1977. – С. 180.
 17. Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : автореф. дис. ... д-р. юрид. наук / В. Ф. Коток. – М., 1965. – С. 3.
 18. Федоренко В. Л. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики / В. Л. Федоренко // Вибори та демократія. – 2010. – № 4. – С. 4–10.
- (Офіційне інтернет-представництво Президента України
(<http://www.president.gov.ua/news/25132.html>. – 2012. – 3.09).***
-

ІСТОРИКО-ПОЛІТИЧНА ПРИРОДА КАТЕГОРІЇ «НАРОДОВЛАДДЯ» В КОНСТИТУЦІЙНИХ АКТАХ УКРАЇНИ (ВИНИКНЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЯ) (Аналітична записка Комісії з питань здійснення народовладдя)

В аналітичній записці розглядається політико-правова природа, становлення й розвиток категорії «народовладдя» в конституційних актах новітньої історії України, зокрема звертаючись до Конституції УНР, конституцій УРСР і конституційних актів незалежної України. Розглянуто особливості та проблеми реалізації визначених Конституцією базових принципів народовладдя.

1. Принципи народовладдя в конституціях УНР і УРСР

Уперше в новітній українській історії категорія «народовладдя» концептуалізується в Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР, 1918р.). Стаття 2 Конституції наділяє суверенним правом виключно народ України, яке здійснюється через Всенародні Збори України (стаття 3). Стаття 6 гарантує націям УНР впорядкування культурних прав.

Відповідно до статей 11 і 12 Конституції УНР громадяни наділяються в повному обсязі громадськими й політичними правами з 20-річного віку незалежно від статі, усі громадяни є рівними у своїх правах. Стаття 22 зазначає, що вся влада в УНР походить від народу та здійснюється в порядку, визначеним законом. Згідно з третім розділом Конституції верховним органом УНР є Всенародні Збори, які формують органи виконавчої влади (вищим виконавчим органом УНР є Рада Народних Міністрів) і судової влади (вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР). Місцеві справи вирішуються виборними Радами, Управами громад, волостей і земель.

Всенародні Збори відбуваються на основі загального, рівного, таємного і пропорційного голосування всіма громадянами УНР, які не були судом обмежені в правах. Активне і пасивне виборче право громадянин отримує при досягненні 20-річного віку. Конституція УНР встановлює пряму залежність між населенням країни і кількістю депутатів – один депутат припадає приблизно на 100 тис. громадян.

Розглядаючи реалізацію ідей народовладдя в Конституції УНР, необхідно звернути увагу на сьомий розділ головного закону, який присвячено Національним Союзам. Кожна з проживаючих на території УНР націй має право утворити національно-персональну автономію, яку Конституція визначає як право самостійного врегулювання власного національного життя, що реалізується через органи Національного Союзу, влада якого поширюється на всіх його членів незалежно від місця проживання в УНР (стаття 69). Національному Союзові належить право представляти націю на території УНР, формувати власний бюджет, оподатковувати членів Союзу на підставах, встановлених для загальнодержавного оподаткування та робити позики й приймати фінансову допомогу для забезпечення виконання покладених на нього функцій. Національні Союзи мають власні представницькі й виконавчі органи. Органи Національного Союзу є державними органами.

Подальший розвиток категорії «народовладдя» відбувався в Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки. Конституція Української СРР (1919 р.) відображає класовий конфлікт і репрезентує інтереси конкретних соціальних груп. Так перший розділ Конституції розглядає УСРР як організацію диктатури мас бідного селянства й робітників для перемоги над капіталістами і поміщиками, яка утворена для здійснення переходу від буржуазного до соціалістичного ладу. Конституція передбачає реалізацію народовладдя на місцях у вигляді Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів (міські та селищні) і обрані ними Виконавчі Комітети; з'їздів Рад губернії, повіту, волості, а також обрані ними Виконавчі Комітети. Право голосу мають громадяни з 18 років які займаються продуктивною та загальнокорисною працею. Стаття 20 акцентує увагу на декількох моментах: по-перше, за постановою Центральної влади місцеві Ради можуть зменшувати встановлений вік громадян для отримання права голосу; по-друге, іноземці які належать до робітничого і селянського класу, користуються виборчим правом. Стаття 21 встановлює перелік соціальних прошарків які позбавляються права обирати й бути обраними (це особи, що користуються найманою працею, підприємці, служителі церкви, особи, які живуть на нетрудові прибутки, окремі категорії колишніх жандармів, божевільні).

Конституція Української РСР (1929 р.) по суті повторює, дещо уточнюючи, основні принципи народовладдя викладені в Конституції УСРР (1919 р.). Стаття 10 наділяє громадян правом вільно влаштовувати зібрання, мітинги, походи. У статті 21 виключно за Всеу-

країнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів закріплено право затвердження й зміни даної Конституції. Механізм функціонування органів центральної влади і місцевих органів державної влади, а також право громадян обирати й бути обраним, по суті, повторює (дещо уточнюючи) положення викладені в Конституції УСРР (1919 р.).

Конституція Української РСР (1937 р.) у статті 3 наділяє всією повнотою влади в УСРР трудящих міста і села в особі Рад депутатів трудящих. Найвищим органом державної влади в УСРР є Верховна Рада УСРР, яка є єдиним законодавчим органом республіки. Конституція УСРР у сьомому розділі чітко класифікує повноваження місцевих Рад, кількість відділів виконавчих комітетів чітко регламентуються залежно від рівня Рад в адміністративній ієрархії, відповідно Ради існують не як органи місцевого самоврядування, а як місцеві органи державної влади. Десятий розділ Конституції надає право голосу з 18 років громадянам УСРР, у порівнянні з попередніми конституціями вилучено положення про обмеження у виборчому праві певні суспільні групи (за класовою ознакою), також вилучене положення про наділення виборчим правом іноземців які належать до робітничого й селянського класу. Статті 124 і 125 Конституції УСРР гарантують право на мирні мітинги, походи, демонстрації на добровільні об'єднання. Вибори депутатів Рад є прямими.

Конституція Української РСР (1978 р.) в статті 1 декларує, що УСРР виражає волю й інтереси робітників, селян та інтелігенції. Стаття 2 зазначає, що вся влада в УСРР належить народові, який здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які є політичною основою УСРР. Стаття 3 Конституції УСРР формулює ідею демократичного централізму, як принцип Радянської держави, який полягає у виборності та підзвітності органів державної влади народу і в обов'язковості виконання рішень вищестоящих органів для нижчестоящих. Стаття 5 зазначає про необхідність всенародного обговорення і винесення на референдум найважливіших питань державного життя. Стаття 9 передбачає подальший розвиток політичної системи суспільства через подальше розгортання демократизації, акцент робиться на громадській активності, посиленні народного контролю, розширенні гласності, необхідності враховувати громадську думку. Як і в Конституції 1937 р. Конституція 1978 р. не передбачає реального місцевого самоврядування, – так стаття 78 зазначає, що Ради народних депутатів (усіх рівнів) утворюють єдину систему органів державної влади.

2. Народовладдя в конституційних актах до ухвалення Конституції України

Концептуалізація категорії «народовладдя» в нормативно-правових актах в сучасній українській історії розпочалася з ухвалення Верховною Радою УРСР Декларації «Про державний суверенітет України» (1990 р.). Другий розділ Декларації повністю присвячено народовладдю, згідно з даним розділом єдиним джерелом державної влади в Республіці є Народ України, який утворюють громадяни Республіки всіх національностей. Другий розділ Декларації «Про державний суверенітет України» передбачає реалізацію повновладдя народу як безпосередньо (на основі Конституції УРСР), так і через депутатів Верховної і місцевих Рад УРСР. Правом виступати від імені українського народу Декларація наділяє виключно Верховну Раду УРСР. Декларація «Про державний суверенітет України» формує основні засади народовладдя в Україні.

Подальше формування механізму реалізації народовладдя в Україні міститься в Законі «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991 р.), який у першій статті розглядає референдум як механізм забезпечення народовладдя й безпосередньої участі громадян в керуванні місцевими й загальнодержавними справами. Закон проводить класифікацію видів референдумів: загальнодержавні, місцеві, референдуми Автономної Республіки Крим. Тільки на загальнодержавному референдумі можуть вирішуватися питання зміни території України, але, разом з тим, Закон забороняє виносити на референдум питання амністії і помилування, питання які віднесені до сфери діяльності суддів і прокуратури, питання про вжиття органами державної влади невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку й безпеки громадян. Загальнодержавний референдум призначається Верховною Радою України, місцевий – місцевими Радами і громадянами України шляхом утворення ініціативних груп. Правом брати участь у референдумі наділяються громадяни України, що досягли на день його проведення 18-річного віку і постійно проживають на території України або на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у якій проводиться референдум. Закон забороняє брати участь у референдумі психічно хворим, визнаних судом недієздатними і громадянам, які перебувають у місцях позбавлення волі.

Важливим етапом розвитку категорії «народовладдя» в конституційних актах України є підписання Конституційного Договору

(1995 р.) між Верховною Радою України і Президентом України, який діяв до ухвалення Конституції України (1996 р.) У преамбулі до Конституційного договору зазначається, що Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган країни і Президент України як голова виконавчої влади і голова держави одержали свої повноваження безпосередньо від народу. Перша стаття Договору говорить про соціальний, правовий і демократичний характер Української держави, яка утворена на основі здійснення суверенного права на самовизначення українським народом, Українська держава виражає волю і захищає інтереси народу (громадян). Положення статті 1 Конституційного договору про суверене право на самовизначення українським народом фактично відсилає до Декларації «Про державний суверенітет України» (1990 р.), «Акта проголошення незалежності України» (1991 р.) і до результатів Всеукраїнського референдуму (1991 р.), який підтвердив «Акт проголошення незалежності України». Друга стаття Конституційного Договору, продовжуючи положення першої статті, говорить про те, що єдиним джерелом влади в країні є український народ, якому належить вся повнота влади в Україні. Друга стаття містить принципове розмежування здійснення народом влади як безпосередньо (референдум), так і через державні органи та органи місцевого самоврядування.

3. Принципи народовладдя в Конституції України

Остаточне оформлення категорії «народовладдя» пов'язане з прийняттям Конституції України (1996). Преамбула Конституції містить посилання на Акт проголошення незалежності України і на його схвалення Всенародним референдумом (1991). Стаття 5 Конституції говорить про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, дана стаття наділяє правом визначати та змінювати конституційний лад в Україні виключно народ України. Другий розділ Конституції присвячено правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, що, зокрема, має сприяти реалізації принципів народовладдя. Третій розділ Конституції присвячено виборам і референдуму, даний розділ дещо корегує Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991 р.). Так стаття 70 Конституції позбавляє права голосу лише тих громадян, що були визнані судом недієздатними, хоча Закон «Про всеукраїнський та місцеві

референдуми» позбавляв права голосу на референдумі (окрім осіб, що визнані судом недієздатними) психічнохворих і громадян, які перебувають у місцях позбавлення волі. Якщо Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» наділяв повноваженнями призначити референдум Верховною Радою і за народною ініціативою, то частина перша статті 72 надає право оголосити референдум Верховній Раді і Президентіві України, друга частина даної статті забезпечує можливість провести референдум за народною ініціативою за наявності не менше 3 млн підписів які були зібрані у двох третинах областей України, не менше 100 тис. підписів від кожної області. Статті 73 і 74 дещо корегують положення Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», відносячи вирішення питання про зміну території України лише на всеукраїнському референдумі і забороняючи виносити на референдум законопроекти з питань податків, бюджету і амністії.

У сучасній історії України два рази проводився всеукраїнський референдум. Перший референдум 1991 р. на підтримку Акта проголошення незалежності України, другий – відбувся у 2000 р. за ініціативою Президента України з приводу реформування системи державного управління. Хоча на референдумі 2000 р. були підтримані громадянами ініціативи Президента України, результати даного референдуму так і не були втілені в життя, що свідчить про відсутність умов і механізму для реалізації результатів волевиявлення.

Ідея представницького народовладдя концептуалізується в четвертому і п'ятому розділах Конституції, які регулюють діяльність Верховної Ради і Президента України, відповідно. Вибори народних депутатів до Верховної Ради і Президента України відбуваються шляхом таємного голосування, на основі загального, рівного й прямого виборчого права строком на п'ять років.

Окремий розділ (11-й) Конституції присвячено місцевому самоврядуванню, яке визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом утворення спеціальних органів місцевого самоврядування. Стаття 142 визначає матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування і визначає участь держави у формуванні місцевих бюджетів. Стаття 145 зазначає, що «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку».

4. Проблеми реалізації визначених Конституцією України принципів народовладдя

Для повноцінного впровадження принципів народовладдя в суспільно-політичне життя, окрім забезпечення необхідної законодавчої бази, яка визначала би основні засади реалізації народовладдя, необхідно декілька умов:

– по-перше, наявність базових передумов для реалізації конституційних прав громадян, які полягають в існуванні реальних прав власності, прозорій і об'єктивній діяльності суддів та правоохоронних органів, у можливості публічного й відкритого обговорення законодавчих ініціатив тощо;

– по-друге, наявність діючого механізму, що мав би забезпечувати впровадження ухвалених населенням рішень у життя.

Якщо Конституція України надає основні гарантії для повноцінної реалізації принципів народовладдя, то відсутність базових передумов і діючого механізму реалізації ухвалених рішень населенням не дає можливості практично реалізувати гарантовані Конституцією як права і свободи людини й громадянина, так і основоположні принципи народовладдя, про що свідчить ситуація з всеукраїнським референдумом 2000 р., з відсутністю реального самоврядування, яке гарантоване Конституцією.

Таким чином, визначені Конституцією принципи народовладдя не мають реальних передумов стати базовою основою соціально-політичного життя та продовжують залишатися декларованими цінностями й сформульованим прагненням.

Висновки

1. Протягом ХХ ст. у конституційних актах УНР, УРСР і України активно розвивалася категорія «народовладдя», яка залишалася декларативною і не була реалізована практично.

2. На кожному історичному етапі розвитку українського суспільства ідея народовладдя в конституційних актах виражалася в контексті пануючого політико-ідеологічного середовища, так Конституція УНР розвивала принципи народовладдя, виходячи з необхідності забезпечити баланс між різноманітними національними ідентичностями, Конституції УРСР – ґрунтуючись на принципах класо-

вої боротьби, Конституція України – апелюючи до прав людини й громадянина.

3. У конституційних актах незалежної України достатньою мірою сформульовані принципи народовладдя, які, разом з тим, залишаються декларованими прагненнями і не стають основою суспільно-політичного життя

4. До основних причин, що унеможливають втілити в життя сформульовані Конституцією України ідеї народовладдя, необхідно віднести відсутність базових передумов для реалізації конституційних прав громадян і відсутність діючого механізму, що мав би забезпечувати впровадження ухвалених населенням рішень у життя (*Конституційна Асамблея (<http://cau.in.ua/?p=368>). – 2012. – 12.09*).

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Т. Горенко, старш. наук. співроб., канд. екон. наук

ДЕПУТАТСЬКА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ІМПІЧМЕНТ: АНАЛІЗ І ПЕРСПЕКТИВИ СУСПІЛЬНОГО УХВАЛЕННЯ

Питанням імпічменту та депутатської недоторканності завжди надавалося багато уваги, особливо в періоди зміни влади або при актуалізації болісних для суспільства й політикуму рішень. Також питання напряду залежить від відносин правлячої більшості та опозиції. До цього, досить популярного, питання в Україні періодично повертаються в контексті передвиборних програм.

За час незалежності розгляд проблеми ініціювався кілька разів і по-різному: від всеукраїнського референдуму у 2000 р. (показово, що 81,7 % тих, хто проголосували, ідею скасування депутатської недоторканності підтримали) і закінчуючи підготовкою та реєстрацією законопроектів, спрямованих на скасування недоторканності не тільки народних депутатів, а й Президента та суддів.

Очевидно, що, створюючи такий інформаційний привід, кожна зі сторін, використовуючи засоби масової інформації, впливає на думку електорату та створює певною мірою дестабілізацію суспільства. Відповідно, агресивні сценарії, створені для підвищення іміджу одних політичних партій і зниження рейтингу опонентів, ґрунтуються на

недостатньому рівні політичної грамотності й економічній нестабільності життя пересічного громадянина. Причому другий чинник більш вагомий в ухваленні сьогохвилинного рішення. Саме цим і керуються політтехнологи.

Сьогодні політики демонструють діаметрально протилежне ставлення до проблеми, причому простежується чіткий зв'язок з розподілом ролей у політиці. Представники правлячої більшості всіх рівнів виступають за ліквідацію депутатської недоторканності.

Так, депутат від Партії регіонів, представник Президента України у Верховній Раді Ю. Мірошниченко стверджує, що «недоторканності бути не повинно. Що стосується імунітету, як гарантії політичних свобод і політичної конкуренції, то я вважаю, що на даному етапі розвитку України він необхідний». «Імунітет – не вседозволеність, саме імунітет є тим суспільним, правовим інститутом, який дає змогу виражати альтернативну владі точку зору та діяти відповідно. І саме це закладено в основу законопроекту № 3251 щодо гарантії недоторканності деяких посадовців, який подали на розгляд Верховної Ради представники Партії регіонів», – зазначив Ю. Мірошниченко.

Представник Партії регіонів Г. Труханов зазначає, що «з одного боку, у владу – під захист імунітету – ішов бізнес, а нерідко, і кримінал, з другого – наші політики навчилися використовувати імунітет для нехтування законами і Конституцією в політичних цілях. Користуючись безкарністю, вони блокують роботу державних органів, беруть штурмом режимні об'єкти і т. ін.». Разом з тим політик визнає, що «на певному історичному етапі недоторканність для депутатів Верховної Ради була потрібна, оскільки вона давала можливість вести політичну діяльність опозиції за умов повного контролю влади над правоохоронною та судовою системою. З цього погляду вона зробила свій внесок і в становленні демократії в Україні». Сьогодні, стверджує він, «коли зруйнована політична монополія на владу, немає потреби спокушати депутата повною недоторканністю. Очевидно, що питання обмеження депутатського імунітету назріло. На мою думку, його межі повинні поширюватися на політичну діяльність – вислови (окрім наклепу й образ), законотворчість, роботу з виборцями. Водночас, вчинивши адміністративне, а тим більше, кримінальне правопорушення, депутат повинен притягуватися до відповідальності нарівні з іншими громадянами».

Діаметрально протилежна думка представників опозиції. Так, народний депутат, лідер «Фронту змін» А. Яценюк заявляє, що

мета скасування депутатської недоторканності перед виборами – продовжити політичні переслідування в країні. «Влада хоче посадити опозиційних депутатів так само, як посадила Ю. Тимошенко і Ю. Луценка», – сказав А. Яценюк. Він зазначив, що об’єднана опозиція вимагає скасувати депутатську недоторканність одночасно зі скасуванням недоторканності Президента та суддів, а також з ухваленням закону про порядок імпічменту Президента: «Навіть якщо скасування недоторканності Президента не означає, що його можна притягати до відповідальності. Тому закон про імпічмент – це єдиний механізм відповідальності Президента».

Показовий у цьому контексті коментар політичного оглядача З. Грабовського, який зазначає: «Під час однієї з хвиль полеміки навколо проблеми недоторканності вчений і письменник М. Стріха, що знає цю проблему не з теорії, зауважував: “Мушу визнати: для мене й моїх колег – депутатів першої демократично вибраної Київради – ця недоторканність, яка тоді поширювалася на народних обранців усіх рівнів, була важливою підмогою під час бурхливих демонстрацій літа-осені 1990-го... Переконали: без неї багато тодішніх резонансних акцій, наприклад, підняття синьо-жовтого прапора перед Київрадою або облаштування табору голодуючих на Майдані (тоді ще Жовтневої революції), просто не відбулися б. Тому що безпеку цих акцій часто забезпечував живий ланцюжок депутатів із самоборними синьо-жовтими значками між демонстрантами і міліцією”». При цьому, за словами М. Стріхи, недоторканність ця не врятувала С. Хмару від досить тривалої відсидки в Лук’янівському СІЗО. Проте – можна додати – тільки С. Хмару, а скількох депутатів могли б недолічитися демократичні фракції в тодішніх Радах різних рівнів, якби взагалі не існувало цієї недоторканності?» Сьогодні первинний осередок депутатського корпусу – депутатів обласних і місцевих рад – уже позбавлено такого права. А отже, вони мають досвід роботи за нових умов. Безцінний досвід, який може зібрати позитивні й негативні сторони для аналізу та проектування на майбутнє.

Водночас слід враховувати відсутність політичної волі для ухвалення відповідного рішення. Показово, що багато політичних партій ішли на вибори і декларували скасування депутатської недоторканності, але потім відмовлялися від своїх обіцянок, мотивуючи цей крок різними причинами. Так, народний депутат від фракції «Наша Україна – Народна самооборона» Ю. Гримчак заявив в ефірі «Ера FM»: «Я не голосуватиму за зняття депутатської недоторканності, хоча це

було одним з наших передвиборних гасел минулої виборчої кампанії. Річ у тому, що на той момент ми вважали, що незалежна прокуратура є незалежне судочинство і в цій ситуації рівень депутатської недоторканності надвисокий. Однак уже немає такого поняття, як депутатська недоторканність. Є окремий порядок залучення народного депутата до кримінальної відповідальності. За час роботи Верховної Ради в незалежній Україні таких подань від Генеральної прокуратури було декілька, значну частину з них було задоволено. Тому я б не сказав, що це головна проблема сучасності», – зазначив він. За його словами, позбавлення нардепів недоторканності призведе до залежності від влади. «У нас немає і незалежного судочинства. Тому на сьогодні зняття депутатської недоторканності автоматично призведе до того, що депутати, так само як судді, прокурори, слідчі МВС, міліція, будуть залежні від правлячої партії. Тому голосувати не буду», – підкреслив Ю. Кримчак.

Після ухвалення рішення Конституційним Судом щодо незаконності скасування недоторканності Президента й суддів послідували такі заяви від заступника Голови ВР М. Томенка: «Рішення Конституційного Суду відносно нібито незаконності скасування недоторканності Президента й суддів є упередженим. Ми сьогодні не повинні постійно апелювати до упередженого й політичного рішення Конституційного Суду».

У словах високопоставленого урядовця звучить слово «недовіра». Виникає питання, які норми, дії або бездіяльність викликають недовіру? Може трапитися так, що цим поняттям оперуватимуть не тільки засоби масової інформації, а й політичні діячі інших країн. А що лежить в основі звинувачень? Які порушення і чому вони є такими?

Наступні вибори та подальші політичні процеси знову зумовлюють необхідність назвати основні критерії, точки безповоротності довіри, зрозумілі всім. У суспільстві назріла необхідність на законодавчому рівні визначення відповідальності, своєрідних критеріїв діяльності, прописаних в Основному законі країни і відповідних документах.

У конституційному праві розрізняються дві складові депутатської недоторканності – індемнітет та імунітет.

Індемнітет означає, що депутат не несе юридичної відповідальності за свої дії як парламентарій. Він може вносити пропозиції, законопроекти й поправки до них, направляти звернення з депутатськими запитами, виступати з парламентської трибуни, голосувати тим або

іншим чином на пленарних засіданнях парламенту і т. ін. як у період здійснення депутатських повноважень, так і після закінчення їх терміну. Індемнітет має на меті забезпечення незалежності позиції депутата з будь-яких питань, що розглядаються в парламенті. Це випливає з конституційних принципів народного представництва й вільного мандата, відповідно до яких депутат є представником усього народу, а не партії, від якої він обраний, або голосуючих за нього виборців. У парламенті він покликаний відстоювати інтереси всього народу, керуючись при цьому виключно своєю совістю, тому не повинен нести за свої дії ніякої формалізованої відповідальності — кримінальної, адміністративної, дисциплінарної тощо.

Імунітет означає юридичну недоторканність депутата і полягає в тому, що народний обранець не може притягатися до кримінальної відповідальності, затримуватися або бути арештованим без згоди на те парламенту. Ідеться не про звільнення депутата від відповідальності перед законом, а тільки про особливий порядок залучення його до неї з відома парламенту. Імунітет покликаний забезпечити незалежність депутата, виключення тиску на нього шляхом порушення кримінальної справи, затримання або арешту, захист його від необґрунтованих переслідувань, насамперед з боку виконавчої влади, яка нерідко конфліктує з парламентом, особливо з парламентською опозицією.

Такі норми права. А як насправді? Депутатська недоторканність (далі – ДН) стала притчею во язицях, а мандат дає право на привілеї та служить своєрідною індульгенцією. Зрозуміло, що депутат парламенту повинен мати більш високий рівень правової захищеності, ніж пересічний громадянин. Його діяльність пов'язана з політичною боротьбою, зіткненням різних інтересів, на задоволення яких він відповідає своєю поведінкою – висловами, виступами, голосуванням тощо. У нього завжди є політичні опоненти й недоброзичливці – як у самому парламенті, так і за його межами. Тому депутат потребує захисту від тиску на нього, можливих щодо нього провокацій, необґрунтованих затримань, арешту, кримінального переслідування тощо. Інакше він не зможе дотримуватися незалежної позиції та відстоювати інтереси народу, а парламент із самостійного законодавчого органу перетвориться на знаряддя структур виконавчої та судової влади.

І така ж проблема з імпічментом.

Так, політолог В. Фесенко, вважає, що з юридичної точки зору такі ініціативи не матимуть наслідків: «Річ у тому, що процедура імпіч-

менту прописана в Конституції, і там не передбачається збір підписів за відставку Президента, це не є яким-небудь процедурним елементом. Скажу більше: у принципі не передбачається (хоча політично це і можливо) референдумів про недовіру Президенту або Верховній Раді. З цієї точки зору – це форма політичної агітації, яка не матиме будь-яких правових наслідків».

У тому випадку, коли в парламенті сформовано пропрезидентську більшість, така процедура в принципі не може початися. Оскільки, згідно з Конституцією, для початку процедури імпічменту необхідна більшість (більше 300) голосів у Верховній Раді. Якщо ж виникає ситуація іншого характеру, то необхідно передбачити сценарій розвитку подій, властивих демократичному співтовариству. «Зараз же в опозиції немає більшості голосів у парламенті, щоб просто почати процедуру імпічменту. Проте реалізувати цю ідею можна: або якщо кардинально зміниться ситуація у ВР (а таких передумов немає), або в разі зміни Верховної Ради – якщо на парламентських виборах переможе опозиція», – підкреслює експерт.

Про те щоб відповідальність була закріплена в Основному законі говорять багато політологів, депутатів, керівників партій і фракцій. Необхідно передбачити відповідальність за невиконання своїх прямих обов'язків. Проте спікер Верховної Ради України В. Литвин вважає неможливим скасування депутатської недоторканності восени поточного року. «Мене обурюють, смішать і розчаровують пихатість і запевнення, під якими немає ніякої конституційної основи, що, мовляв, ми у вересні остаточно проголосуємо за зняття депутатської недоторканності», – заявив 22 червня В. Литвин. За словами глави парламенту, такі заяви є або «свідомим обманом людей», або доводять те, що ініціатори цього питання «абсолютно не розуміють у конституційних вимогах». Він нагадав, що відповідно до української Конституції, на останній сесії каденції парламенту зміни в Основний закон не вносяться. Разом з тим український спікер висловив думку, що «цю проблему необхідно розв'язати», наприклад, запропонувавши всім кандидатам у депутати публічно поставити підписи під заявою про те, що вони зобов'язуються ухвалити відповідне рішення, і повідомив, що в Конституційному Суді «зустрінуться» два законопроекти про позбавлення недоторканності. При цьому він нагадав, що у випадку якщо Конституційний Суд визнає за неконституційну яку-небудь норму законопроекту про внесення змін в Основний закон, її не можна повторно вносити в текст інших

конституційних законопроектів. «Процес буде – рішення не буде», – підсумував спікер.

Висновки:

1. Депутатська діяльність пов'язана з політичною боротьбою, зіткненням різних інтересів, на задоволення яких він відповідає своєю поведінкою – висловами, виступами, голосуванням тощо. У депутата завжди є політичні опоненти та недоброзичливці – як у самому парламенті, так і за його межами. Тому депутат потребує захисту від тиску на нього, можливих щодо нього провокацій, необґрунтованих затримань, арешту, кримінального переслідування тощо. Яким чином забезпечується індемнітет та імунітет. І політологи, і депутати, і аналітики вважають, що на перше місце необхідно поставити закон, перед яким усі рівні. І лише верховенство права повинне стати критерієм оцінки діяльності депутатського корпусу.

2. На думку більшості аналітиків, проблема недоторканності, до речі, не тільки депутатів, а й суддів, – це тільки вершина айсберга під назвою неефективна політико-правова система держави. І вирішувати її необхідно в контексті реформування всієї цієї системи. У контексті завершення конституційної реформи. Конституція повинна закріплювати рівність, а не диференціацію громадян.

3. Практично всі партії підтримують ідею створення механізму скасування ДН та імпичменту. Проте через декілька головних причин це питання не проходить голосування більшістю.

4. Для вирішення деяких завдань існує програма (у опозиційних партій), у якій робиться акцент на боротьбі з корупцією та пропонується створення Національного антикорупційного бюро.

Крім того, більшість політиків висловлюється за проведення судової реформи, внесення змін до законодавства про судову владу, що зробить її незалежною від впливу інших владних інститутів. Як альтернатива пропонується створення реально працюючого суду присяжних.

5. У Верховній Раді пропонується створити Службу парламентського пристава (законопроект, у якому у Верховній Раді пропонується створити спеціальний підрозділ Управління державної охорони України – Службу парламентського пристава, підготував постійний представник Президента у ВР О. Задорожній). Служба пристава повинна буде забезпечувати безпеку народних депутатів прямо в сесійному залі, а також охороняти майно, що розміщується в ньому (зараз будь-яка охорона не має права входити в зал під час пленарного засі-

дання). Вона повинна буде охороняти депутатів один від одного в сесійному залі, щоб не допускати колотнеч під час засідання.

6. Незважаючи на негативний висновок Головного науково-експертного управління ВР, законопроект «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» (реєстр. № 10424), розроблений робочою групою при Президенті України, отримав несподіване схвалення навіть від представників опозиції: голови комітету С. Міщенко, членів комітету Р. Князевича і Р. Зварича. Вони, як і адвокати, зійшлися на думці, що, незважаючи на недоліки проекту, реформа адвокатури назріла і навіть «перезріла», адже провести її Україна зобов'язалася ще з часів вступу до Ради Європи в 1995 р. З докладним аналізом законопроекту № 10424 можна ознайомитися в матеріалі «Хто керуватиме адвокатами». Одним з основних позитивних моментів є те, що в руки адвокатів віддають вирішення всіх внутрішніх питань. «Ідеологія закону полягає в тому, щоб тільки адвокати за допомогою органів адвокатського самоврядування вирішували 100 % питань, які торкаються їхньої професії та інституту адвокатури. Ми у своєму законопроекті запропонували повністю виключити будь-який вплив на адвокатуру. Представники органів юстиції, місцевого самоврядування, виконавчої і судової влади виключаються з органів адвокатського самоврядування, зокрема, кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури», – зазначив радник Президента А. Портнов, який прийшов представити черговий президентський законопроект.

О. Дуднік, старш. наук. співроб., канд. іст. наук

ІМПІЧМЕНТ ПРЕЗИДЕНТА: ДЕМОКРАТИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИЧНОГО КОНТРОЛЮ ЧИ МЕХАНІЗМ ПОЛІТИЧНОЇ БОРОТЬБИ ?

(НА ПРИКЛАДІ ІМПІЧМЕНТУ ПРЕЗИДЕНТА ЛИТВИ Р. ПАКСАСА 2004 Р.)

У статті висвітлюються два протилежні погляди на сучасну процедуру імпічменту, розкривається сутність, значення й особливості проведення однієї з форм відсторонення глави держави від влади на прикладі імпічменту президента Литви 2004 р.

Ключові слова: імпічмент, президент, сейм, інструмент політичної боротьби, політичний контроль, позбавлення влади, вища державна посада.

Питання імпічменту президента виникає в періоди загострення політичної боротьби. Серед сучасних дослідників не має єдності поглядів на роль імпічменту, зокрема, як демократичного інституту для подолання конфліктів між законодавчою й виконавчою гілками влади, який би їх урівноважував і збалансовував. За трактуванням та оцінками даного поняття вчених можна умовно поділити на дві групи – традиціоналістів, або прихильників імпічменту, і нетрадиціоналістів, або його противників.

Так, нетрадиціоналісти, зокрема представником яких є російський дослідник І. В. Ільїн, вважають імпічмент архаїчним за походженням інститутом, що суперечить фундаментальним принципам розвинутої демократії, включаючи поділ влади й гарантії правосуддя. На їхній погляд, інститут імпічменту глави держави має змішаний характер, адже в ньому почала (елементи) конституційно-правової відповідальності поєднані з позаправовою, тобто політичною. Тому в природі імпічменту закладені передумови його перетворення з акту правосуддя на акт політичної боротьби, що може реалізуватися без врахування думки чи навіть всупереч волі більшості громадян [5].

Противники також стверджують, що нині імпічмент глави держави – це не так риса демократії, як механізм компенсації частково юридичного, частково фактичного імунітету глави держави від судового, передусім кримінального, переслідування. Тобто імпічмент здійснюється для того, щоб зняти з глави держави імунітет від судового переслідування, коли він порушив Конституцію, щоб потім можна було його притягнути до відповідальності.

Для здійснення послідовної демократії І. В. Ільїн пропонує замінити імпічмент референдумом про довіру всенародно обраному главі держави в президентській республіці або кваліфікаційним вотумом недовіри з боку парламенту чи іншої колегії виборців у парламентській республіці [5].

З іншого боку, прихильники імпічменту, зокрема українські дослідники І. Кресіна, А. Ковеленко, С. Балан, у дослідженні «Інститут імпічменту» виходять з того, що в сучасному світі президенти можуть впливати на парламент шляхом його розпуску або застосування право «вето», а тому, вважають вони, парламент також повинен мати відповідні законні механізми стримування президента, зокрема процедуру усунення його з посади. Вони розглядають конституційне закріплення процедури імпічменту як чинник, що запобігає встановленню авторитаризму чи формуванню диктатури з боку глави дер-

жави, збереження стабільності суспільного устрою й конституційного устрою, забезпечення національної безпеки, а також як одну з важливих ознак демократичного принципу розподілу влади, яку завжди треба контролювати, якою б демократичною вона не була.

На їхній погляд, наявність процедури імпичменту є доказом визнання кращих завоювань класичної демократії на шляху побудови демократичного суспільства й правової держави.

Традиціоналісти стверджують, що застосування процедури імпичменту дає змогу оцінити діяльність суб'єктів виконавчої влади з позицій її конституційності й законності.

Отже, якщо противники імпичменту розглядають його як інструмент політичної боротьби, то прихильники – як дієвий й необхідний елемент політичного контролю в системі розподілу влади, який забезпечує певний баланс між гілками влади і є демократичним механізмом.

Тому мета даного дослідження – з'ясувати, що таке імпичмент – дієвий інструмент політичного контролю чи механізм політичної боротьби – на прикладі відсторонення від влади президента Литви Р. Пакаса у 2004 р.

Для досягнення поставленої мети в роботі з'ясується сутність поняття імпичменту, причини, що його обумовлюють, розглядається процедура, форми та механізми його реалізації, а також правові наслідки в різних країнах.

Уперше імпичмент як державно-правовий інститут був запроваджений у парламентську практику Англії наприкінці XIV ст.: застосовувався стосовно урядовців, зокрема радників короля. Його мета полягала у відстороненні від справ вищих посадових осіб держави, які виявилися неспроможними здійснювати покладені на них обов'язки. Той імпичмент був судовою за формою й політичною за змістом процедурою притягнення державних осіб до відповідальності вищим представницьким органом держави.

На сьогодні відсутнє єдине визначення терміна «імпичмент». Порівняльний аналіз даного поняття в різних джерелах – юридичному, політичному, економічному й тлумачному словниках, у сучасній, соціологічній та великій радянській енциклопедіях не розв'язує цієї проблеми, а тільки сприяє створенню складного узагальнюючого визначення. Так, імпичмент – це особливий порядок притягнення до відповідальності й відсторонення від влади високопосадовців, і не тільки глав держав, а й інших вищих державних чиновників, у випад-

ках порушення ними законів даної країни, що здійснюється шляхом обвинувачення їх за рішенням парламенту. Тобто імпичмент водночас можна розглядати як особливий порядок судочинства в справах про злочини, скоєні вищими службовими особами, і як спеціальну парламентську процедуру обвинувачення вищих посадових осіб держави у випадках порушення ними законів країни.

Так, згідно зі ст. 74 Конституції Литовської Республіки, у порядку імпичменту, за грубе порушення Конституції, присяги або здійснення злочину, з посади можуть бути звільнені президент республіки, голова й судді конституційного, верховного та апеляційного суду, а також можуть бути анульовані мандати членів Сейму. Рішення про усунення вказаних осіб з посад може схвалити таємним голосуванням тільки Сейм [13].

Однак існує чимало й інших визначень даного поняття. В ідеальному правовому контексті імпичмент – це форма конституційної відповідальності президента республіки чи іншої посадової особи перед народом, який через своє представництво – парламент – приймає рішення, усувати президента республіки або іншу посадову особу з посади за грубе порушення Конституції, присяги або скоєння злочину². Водночас імпичмент не варто розглядати як правову суперечку між президентом республіки або іншою високопосадовою особою, з одного боку, і парламентом – з іншого.

Імпичмент також трактується як один з передбачених Конституцією способів захисту держави, як спільної цінності всього суспільства, або один із способів самозахисту народу, як державного співтовариства, від свавілля вищих посадових осіб держави, які зловживають своїм становищем і дискредитують державну владу [13]. Зважаючи на це, імпичмент розглядають як одну з форм гласного демократичного контролю за владою, зокрема діяльністю вищих посадових осіб держави, насамперед президента.

Насамкінець, імпичмент – це розгляд у квазіполітичному суді кримінальної справи, порушеної проти державного службовця. Іноді

² У Конституції закріплено такий устрій органів державної влади й такий порядок їх формування, згідно з яким усі органи державної влади й усі інші державні органи повинні бути утворені з громадян, які, безумовно, підпорядковуються прийнятій народом Конституції, а у своїй діяльності, безумовно, керуються Конституцією, правом, інтересами народу й держави.

імпічмент трактують як парламентську процедуру, пов'язану з позбавленням президента недоторканності у зв'язку зі скоєнням ним певного злочину. На думку прибічників цього підходу щодо визначення імпічменту, позбавлення президента недоторканності (іммунітету від переслідування за вчинення кримінального злочину) супроводжується усуненням його з посади [9].

Конституційно-правові доктрини щодо імпічменту більшості зарубіжних країн ґрунтуються на принципі політичної невідповідальності президента.

Як зазначає С. Рахманін, імпічмент у чистому вигляді – це категорія не так юридична, як політико-правова. Тобто його не можна назвати покаранням у прямому значенні цього слова, адже позбавлення влади шляхом імпічменту не є кримінальним переслідуванням за здійснений і доведений злочин. В усьому світі це означає лише залишення посади й втрату імунітету. Після чого колишній глава держави стає відкритим для будь-яких слідчих і судових дій [11]. Однак при цьому можливість юридичної відповідальності за скоєння тяжких правопорушень не виключається. Наприклад, у Конституції Латвії зазначається, що президент республіки за свою діяльність не несе політичної відповідальності. Конституція Чеської Республіки встановлює, що президент республіки не несе відповідальності за здійснення своїх функцій. Аналогічна норма міститься в Конституції Республіки Болгарія з застереженням щодо винятковості дій, які кваліфікуються як державна зрада й порушення Конституції.

Різноманітне тлумачення терміна «імпічмент» пов'язане передусім з тим, що ця процедура в кожній державі істотно відрізняється за підставами й суб'єктами імпічменту, що зумовлює значно більше відмінностей, ніж загальних рис.

Так, у багатьох країнах, щоб підпасти під імпічмент, не обов'язково скоювати злочин. Більше того, деякі законодавства передбачають, що не будь-який злочин може бути для цього підставою. Тобто якщо якийсь національний лідер приборкав когось, то далеко не факт, що це призведе до імпічменту. Але якщо він у невідповідному місці сказав щось зайве, наслідком чого стали колосальні збитки для економіки, або зробив загальновідомою військову таємницю, він підпадає під імпічмент. Покарати президента, який провинився, можуть не тільки за неправомірну дію, а й за бездіяльність, не тільки за порушення Конституції, а й за недотримання її (що зовсім не одне й те ж), не тільки за

ігнорування Основного закону, а й за відсутність реакції гаранта в тих випадках, коли Конституцію ігнорував або порушував хтось інший.

Основними причинами усунення глави держави з посади можуть бути: державна зрада, тяжкі злочини, грубі порушення Конституції або присяги.

В Основному законі різних країн чітко вказані провинності президента, за які йому загрожує імпічмент. Так, у Конституції Франції зазначено: «Президент не несе відповідальності за дії, здійснені ним під час виконання своїх функцій, крім випадків державної зради». Італійська Конституція прирівнює до державної зради ще й посягання на Основний закон. Словацька Конституція передбачає відповідальність президента за ведення діяльності, спрямованої на підрив суверенітету й порушення територіальної цілісності республіки. Перелік причин імпічменту для президентів США ще ширший. До нього входять корупція, а також інші тяжкі злочини. У більшості країн підставою для дострокового зміщення з посади вищої посадової особи є саме серйозні провинності. У деяких випадках вони вказані, а в деяких маються на увазі [15].

Зважаючи на те що імпічмент – крайній захід, він рідко застосовується. У більшості країн світу і, зокрема, у пострадянських конституції передбачається можливість проведення імпічменту, але реалізувати його або дуже складно, або взагалі неможливо.

Так, у країнах, де Конституція наділяє глав держав широкими повноваженнями, ця процедура ускладнена. Існують положення Конституцій, які роблять її проблематичною. Так, згідно з п. 3 ст. 51 Конституції Республіки Киргизії та в деяких інших країнах негативне рішення Конституційного суду щодо висунутого Законодавчими зборами (парламентом) звинувачення проти президента тягне за собою розпуск Законодавчих зборів. У Казахстані згідно з п. 2 ст. 47 Конституції країни, відхилення звинувачення проти президента Республіки в здійсненні ним державної зради на будь-якій його стадії вимагає дострокового припинення повноважень депутатів мажилісу (нижньої палати парламенту), які ініціювали розгляд цього питання. Конституції інших країн СНД подібного не містять. За Конституцією Таджикистану (ст. 72) президент звільняється з посади у випадку порушення присяги або скоєння злочину з урахуванням висновків Конституційного суду й спеціальної комісії мажилісу олі більшістю не менше ніж 2/3 народних депутатів. Питання про звинувачення президента в порушенні присяги або скоєнні злочину вноситься не менше ніж 2/3 народ-

них депутатів парламенту, тобто кваліфікованою більшістю голосів. У цьому випадку головує на засіданні сесії меджлису олі голова Верховного суду, а народні депутати присягають, що під час розгляду цього питання будуть діяти по совісті, закону й справедливості. Після звільнення президента з посади слідство щодо його справи триває: висувається звинувачення, справа передається в суд

У пострадянських державах Середньої Азії, незважаючи на те що імпичмент передбачений Конституцією, він загалом неможливий не тільки через відсутність чітких конституційних механізмів його реалізації, а й через їхній історичний розвиток й національні особливості. Притаманні їхньому населенню традиції й національний (етнічний) менталітет сформували в них поважливе й звеличуване ставлення до своїх правителів, а демократія й свобода думки в західному розумінні цих слів для них не характерні. А Конституція Республіки Узбекистан загалом не передбачає усунення глави держави з посади [8].

Отже, у державах СНД, де існують авторитарні режими, відсутні або слабозвинуті демократичні традиції, реалізувати імпичмент практично неможливо. Зокрема, питання про імпичмент уже виносилося на обговорення в парламентах Росії, Білорусі та України, але розпочато було тільки в Росії й безрезультатно завершено. Так, представники української опозиції неодноразово погрожували усунути з вищої державної посади Президента Л. Кучму, але їм не вдавалося навіть винести питання про імпичмент на порядок денний обговорень у Верховній Раді. У 1996 р. 75 депутатів парламенту Білорусі вимагали оголосити О. Лукашенку імпичмент, але 80 депутатів заявили про вірність курсу президента. Однак ці події закінчилися аналогічно російським 1993 р. – розгоном парламенту.

У 1999 р. в Росії на порядок денний парламенту було винесено питання про імпичмент президента Б. Єльцина, але голосів противникам першого російського президента не вистачило.

На практиці усунення з посади глави держави найбільш імовірно, якщо проводиться всенародний референдум з цього питання³ або у випадку існування багатопартійності в парламенті, за якої існує сильна опозиція владі, оскільки імпичмент має суто політичний характер, особливо в державах із сильною президентською владою.

³ Цілком справедливо, якщо всенародно обраний президент буде таким же шляхом усунутий з посади у випадку невиправдання сподівань нації.

Імпічмент, або відсторонення високопосадового державного службовця з посади за допомогою особливої процедури, традиційно закінчується двома способами: або в прихильників імпічменту не вистачає сил, щоб довести розпочате до кінця, або той, кому загрожує імпічмент, залишає посаду сам. У Литві в 2004 р. реалізувався більш поодинокий третій варіант: процедура імпічменту реалізувалася повністю [1].

Нині існує три форми імпічменту: парламентська, парламентсько-судова й парламентсько-плебісцитна. Перша модель притаманна для президентських республік, наприклад США, ряду латиноамериканських держав – Бразилії, Венесуели, Еквадору, Парагваю, для країн Південно-Східної Азії – Індонезії і Філіппін, а також держав СНД із двопалатними парламентами (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан). Тут звинувачення формує нижня палата, а рішення про усунення президента з посади приймає верхня. Рішення схвалюється здебільшого 2/3 голосів, у Фінляндії – 3/4 голосів, з 1999 р.

У країнах з однопалатними парламентами, крім Республіки Молдова⁴, законодавчі органи ініціюють і вирішують питання про усунення президента з посади.

В Ірландії обвинувачення формулює будь-яка з палат парламенту не менш ніж 2/3 свого складу. Якщо одна з палат висуває обвинувачення проти президента, інша палата проводить розслідування або дає розпорядження про таке розслідування. За результатами цього розслідування вона може прийняти резолюцію про усунення президента з посади більшістю у 2/3 голосів її складу.

Парламентсько-судова модель передбачає, що справу ініціює парламент, висновок про порушення президентом Основного закону робить один з вищих судів – конституційний або верховний, а про скоєння злочину – спеціальна комісія парламенту. Така модель має свої особливості. Вона встановлена в конституціях ряду країн з парламентарно-республіканською і змішаною республіканською формами правління, де парламенти, поряд з конституційними судами, беруть активну участь у вирішенні питання про усунення президентів з посади. Так, у Німеччині та Італії цим займається Конституційний суд, в Анголі, Португалії, Румунії – верховний, у Франції, Сенегалі – так званий високий суд (висока палата правосуддя).

⁴ У Молдові після утвердження пропозиції про усунення президента з посади не пізніше ніж в 30-денний строк проводиться референдум з питання відречення, а потім звинувачувальний вирок виносить вища судова палата.

Парламентсько-судова модель імпичменту була двічі застосована у 2004 р. – у Республіці Кореї (РК) та Литві. У першому випадку імпичмент не увінчався успіхом. Вотум недовіри, який навесні 2004 р. виніс парламент РК президенту Но Му-Хьону, не отримав схвалення з боку Конституційного суду країни. Хоча на період розгляду питання в суді Но Му-Хьона було позбавлено права виконувати функції глави держави, які перейшли до прем'єр-міністра. Однак у Литві влітку 2004 р. Конституційний суд країни підтримав рішення парламенту про відсторонення від влади президента Литви Р. Пакаса.

Парламентсько-плебісцитна форма передбачає, що звинувачення парламент виносить на всенародний референдум, наприклад, в Австрії, Ісландії, Румунії, Туркменістані. Особливість існує в Молдові й Румунії, де пропозиція про усунення президента з посади може бути прийнята парламентом відповідно 2/3 або абсолютною більшістю його членів. Цьому передуює висновок Конституційного суду. Протягом місяця пропозиція парламенту має бути винесена на референдум, за результатами якого й вирішується політична доля президента. Розглянуті процедури називають імпичментом, що не відповідає ustalеній конституційній теорії.

Парламентсько-плебісцитна модель імпичменту застосовувалася на початку 90-х років в Азербайджані, а у квітні 2007 р. – у Румунії проти президента Т. Бесеску⁵. Конституційний суд підтвердив легітимність цього рішення. Як наслідок, 19 травня 2007 р. уперше в історії Румунії відбувся референдум щодо імпичменту глави держави⁶. На голосування було винесено питання: «Погоджуетесь ви з відставкою з посади президента Румунії пана Т. Бесеску?» Згідно з румунським законодавством про референдум, останній вважається таким, що відбувся, якщо в ньому брало участь більше половини виборців. Для усу-

⁵ П'ятдесяті п'ятилітнього главу держави звинуватили в тому, що він 19 разів порушував Конституцію, зокрема, уникав посередницької ролі в політичних суперечках. Ліва опозиція звинуватила Т. Бесеску в «тоталітарних замашках», зловживанні владою, прослуховуванні телефонних розмов членів уряду, а також у корупції. Ліві також вважали президента винним у розпалюванні конфліктів між політичними групами, у завданні шкоди іміджу Румунії зовнішньополітичними заявами, які не витикали з програми коаліції і не були узгоджені з парламентом і урядом.

⁶ Перед цим останній раз референдум у Румунії проводився у 2003 р. стосовно змін у Конституції. Тоді явка голосуючих лише ненабагато перевищила 50 % рубіж, хоча дільниці були відкриті два дні.

нення президента з посади потрібно, щоб за імпічмент проголосувала більшість учасників референдуму. Загальна кількість румунських виборців становила понад 9 млн осіб. За відставку Т. Бесеску проголосувало тільки 25 % виборців, проти – 85 % [12].

Тоді Конституційний суд Румунії визнав, що порушення Т. Бесеску мають «незначний характер і не можуть служити підставою для відсторонення з посади». Сам Т. Бесеску звинувачення на свою адресу відкинув [6].

Усунений з посади колишній президент найчастіше підлягає кримінальній відповідальності. Згідно з Конституцією Республіки Білорусь (ст. 88, абзац 4), у випадку відсторонення президента від влади у зв'язку зі скоєнням злочину справа по суті звинувачення розглядається Верховним судом. У Конституції Республіки Таджикистан (ст. 72, абзац 3) зазначено, що після звільнення президента з посади слідство щодо його справи триває, йому висувують звинувачення, справа передається в суд. У вищезазначених конституціях передавання справи до суду передбачається тільки у випадку відречення глави держави від посади.

Щоб усебічно оцінити імпічмент у Литві, треба більш детально розглянути політичні події, пов'язані з головним його учасником – Р. Паксасом.

У 2002 р. в Литві на президентських виборах з різницею в 10 % (45 % проти 55 %) 45-річний Р. Паксас ⁷ переміг 76-річного В. Адамкуса. Останнього особисто підтримував американський президент Дж. Буш-молодший, який з цією метою перед виборами приїжджав до Вільнюса. Та незважаючи на це В. Адамкус програв, оскільки попередню свою президентську діяльність зосереджував передусім на зовнішній політиці. Р. Паксас у своїй передвиборній кампанії багато уваги приділяв життю пересічних громадян і обіцяв навести в державі порядок. За такі обіцянки його звинувачували в популізмі й навіть у фашизмі. Противники, вдаючись до брудного піару, порівнювали його з Лі-Пеном, Мусоліні та Жириновським, адже на вищу державну посаду Р. Паксас балотувався від Ліберально-демократичної партії Литви (ЛДПЛ). Під час президентської виборчої кампанії

⁷У 2008 р. Р. Паксасу виповнився 51 рік. Він литовець, народився в м. Тельшяй. Закінчив Вільнюський інженерно-будівничий інститут, а потім Академію цивільної авіації в Ленінграді. Пілот-спортсмен, багаторазовий чемпіон Литви й СРСР з повітряної акробатики, активно пропагує спорт, їздить на мотоциклі.

Р. Паксас отримав матеріальну допомогу від російського бізнесмена Ю. Борисова (жителя Литви), який очолює каунаську фірму Avia Baltica. Ю. Борисов надав Р. Паксасу гелікоптер Мі-8 для польотів регіонами і чек на 1 млн літів.

Перемога Р. Паксаса стала справжньою сенсацією для всіх. Політологи й соціологи пояснювали це по-різному: одні – наявністю російського спонсора, інші – відірваністю політичної еліти Литви від народних мас, а опозиція й церква – підступами сатани. Вони зазначали, що Р. Паксас користувався послугами екстрасенса О. Лолішвілі⁸.

Політична кар'єра Р. Паксаса розпочалась у 1997 р., коли його як відомого пілота консервативна партія «Союз вітчизни» запросила до участі у виборах мера Вільнюса. Несподівано Р. Паксас здобув переконливу перемогу [3].

У 1999 р. за підтримки «Союзу Вітчизни» Р. Паксас став прем'єр-міністром Литви. Він намагався поліпшити економічні відносини з Росією. Для цього звільнив з посади міністра народного господарства В. Бабілюса, який не допускав російських інвесторів до приватизації нафтопроводу, що з'єднує нафтопереробний завод у м. Мажейкяє з новим терміналом у Бутінге. Це, на думку російських експертів, призвело до втрати державною казною Литви близько 100 млн дол.

Наприкінці 1999 р. Р. Паксас подав у відставку, оскільки не погоджувався з умовами приватизації нафтопереробного заводу «Мажейкюс нафта» американською компанією Willams international. Остання вимагала, щоб уряд Литви ліквідував усі борги нафтопереробного заводу, при цьому вона отримувала контрольний пакет акцій. Погашення державою заборгованості «Мажейкюс нафти» призвело б до зростання дефіциту державного бюджету на 10 % і країна опинилась би в стані заборгованості. Цього Р. Паксас як прем'єр і громадянин допустити не міг. Проте за підписання договору виступила більшість членів кабінету і президент В. Адамкус. Останній пояснював своє рішення тим, що Литва не може упорядкувати свій енергетичний комплекс самостійно. Для цього їй необхідні західні інвестиції [14]. Хоча іншим претендентом на приватизацію «Мажейкюс нафти» був російський ЛУКойл. Р. Паксас залишив посаду глави уряду, а В. Адамкус запропонував йому посаду радника президента з осо-

⁸ О. Лолішвілі, за словами Р. Паксаса, давній друг сім'ї, і на його політичну діяльність ніякого впливу не мала. Декілька років тому вона вилікувала його від тяжкої хвороби і передбачила йому перемогу на президентських виборах.

бливих доручень. Після підписання урядом Литви угоди з Willams international політичний рейтинг Р. Паксаса значно зріс і перевищив рейтинг президента. Партії різного спрямування запрошували експрем'єр-міністра до себе. Однак він обрав «Союз лібералів Литви», який і очолив.

Восени 2000 р., незважаючи на переконливу перемогу на парламентських виборах лівої коаліції на чолі з А. Бразаускасом, соціал-ліберали й ліберали Литви об'єдналися і сформували уряд, який вдруге очолив Р. Паксас. Проте після восьми місяців перебування на посаді прем'єр-міністра, у червні 2001 р., Р. Паксас вдруге подав у відставку через конфлікт між лібералами й соціал-лібералами. Вони не мали єдності поглядів щодо низки економічних питань, зокрема стосовно приватизації національного газового концерну Lietuvos dujos, реформи податкової системи, денационалізації земельних угідь, а також діяльності приватизованого заводу «Мажейкюс нафта». Питання щодо приватизації було досить складним, адже американська компанія Willams international не справлялась із взятими зобов'язаннями і в серпні 2001 р. перепродала контрольний пакет акцій за 85 млн дол. російському ЮКОСу і залишила Литву. Соціал-ліберали розірвали угоду з лібералами й вступили в коаліцію із соціал-демократами на чолі з А. Бразаускасом.

Ставши президентом, Р. Паксас підтвердив курс на інтеграцію в НАТО і ЄС, але намагався корегувати зовнішню політику у відносинах з Росією. Він вважав, що у відносинах між двома державами є багато невикористаних можливостей, а литовські підприємці можуть вдало працювати не лише в західному, а й у східному напрямі. У відповідь лідер литовських консерваторів В. Ландсбергіс заявив, що будь-які зміни в зовнішній політиці будуть означати, що Росія купила в Литві високу посаду.

На думку нового президента, головна проблема Литви – це виїзд за кордон молоді. Лише за офіційними даними, за 10 років (1992–2002 рр.) Литву залишило понад 300 тис. осіб, більшість з яких віком від 20 до 35 років.

Пріоритетом своєї діяльності Р. Паксас вважав внутрішні реформи, спрямовані на подолання безробіття, низьких пенсій, бюрократії й корупції, а також знецінювання внесків. У відповідь на це перший президент Литви А. Бразаускас зазначив, що згідно з Конституцією економічними питаннями має займатися уряд.

На думку частини аналітиків і, зокрема, противників імпічменту, поштовхом до «антипаксівського» скандалу стало намагання президента розслідувати наслідки продажу нафтопереробного заводу «Мажейкюс нафта» американській компанії Willams international у 1999 р., а також питання про виділення земельних ділянок деяким відомим у республіці політикам.

Водночас прихильники імпічменту стверджували, що скандал, який за аналогією американського «Уотергейту» отримав назву «паксасгейт», розпочався після того як Р. Паксас намагався замінити тодішнього голову Служби державної безпеки Литви М. Лаурінкуса своїм кандидатом. У відповідь на це спецслужба держбезпеки опублікувала тасмну довідку про секретаріат президента. З неї стало відомо, що Р. Паксас перетворив секретаріат президента на штаб своєї «президентської» партії, а його команда нагадувала групу шкільних друзів, які реалізували проект «перемоги на президентських виборах», а потім намагалися перепідпорядкувати собі, для більшої безконтрольності, державні інститути, серед яких були й литовські спецслужби [7]. Таке звинувачення можна вважати безпідставними, адже аналогічно діють усі президенти, інша справа – наскільки вони це роблять законно.

Опозиція вдавалася до чорного піару. Вона доводила, що глава держави опутаний тенетами російської мафії, нездатний керувати державою, а тому йому необхідно оголосити імпічмент. Опозиція також звинуватила главу держави в грубих порушеннях Конституції, зокрема, у незаконному наданні литовського громадянства Ю. Борову та його сім'ї, а згодом в інформуванні останнього про те, що стосовно нього правоохоронні органи ведуть розслідування й контролюють його телефонні розмови. Офіційно у зв'язках з російською мафією й міжнародним тероризмом Р. Паксаса звинуватив спікер литовського Сейму А. Пауласкас.

Президента також звинуватили в намаганні вплинути на рішення ЗАТ Zemaitijos keliai передати акції близьким йому людям.

Деякі литовські політики вбачали в підписаній Р. Паксасом у 2003 р. російсько-литовській угоді щодо калінінградського транзиту поступки Росії. До цього додалися звинувачення в намаганні Р. Паксаса корегувати зовнішню політику, втручатися в економічні справи республіки.

З усього впливало головне звинувачення – порушення Конституції й президентської присяги – бути вірним Литовській Республіці й добросовісно виконувати свої обов'язки.

У Литві для відсторонення президента від посади треба виконати декілька умов: по-перше, спеціальна парламентська комісія повинна знайти ознаки грубих порушень президентом присяги й Конституції країни; по-друге, не менше 36 парламентаріїв повинні підписати документ про початок процедури імпичменту; по-третє, за запитом парламенту Конституційний суд повинен визнати президента винним у грубих порушеннях присяги й Конституції. Насамкінець, не менше 85 депутатів повинні проголосувати за визнання президента винним хоча б по одному з пунктів звинувачень. Виконання всіх цих пунктів зайняло п'ять місяців [1].

У литовському Сеймі була створена спеціальна комісія для розслідування можливих загроз національній безпеці країни. Її члени відкрито звинувачували президента в нездатності керувати державою. Комісія доводила, що існує план дестабілізації становища в Литві – «Стрекоза», розроблений за участі російських політтехнологів і спецслужб. При цьому місцеві спостерігачі зазначали, що п'ять з дев'яти членів комісії перебувають в опозиції до президента, а ще троє займають нейтральну позицію [2].

Президент, звинувачений 86 депутатами Сейму в порушенні Конституції Литовської Республіки й президентської присяги, не прийшов 5 січня на засідання комісії литовського Сейму з імпичменту. Він і раніше не з'являвся на її засідання, хоча вона неодноразово запрошувала його дати відповіді на запитання депутатів. Це дало підстави прихильникам імпичменту стверджувати, що Р. Паксас – це приклад приходу до влади «випадкової люди з вулиці», яка не має потрібної для виконання таких важливих функцій підготовки, а також почуття відповідальності й моральних критеріїв. Це, на їхню думку, нагадує керування державою «кухаркою», у даному випадку – «льотчиком». Все це, стверджувала опозиція, результат «незрілої» пострадянської демократії [7]. Але при цьому опоненти глави держави забували про його достатній досвід на вищій державній посаді – глави уряду, де він саме й продемонстрував високі моральні якості, почуття відповідальності й патріотизму, що стало однією з причин його перемоги на президентських виборах. Критикуючи президента, опозиція зазначала, що керівники західних демократій в аналогічних ситуаціях не раз давали показання перед парламентськими комісіями, доводячи

тим самим, що вони такі ж, як і всі, громадяни своєї країни. Однак Р. Пакасас, навпаки, всі рішення комісії Сейму з імпичменту розкритикував і навіть відмовився з'явитися для надання показань у Конституційний суд, який розглядав висновки Сейму щодо порушення главою держави Конституції Литви.

Деякі литовські політики говорили про «неадекватність» дій президента, про те, що його поведінка обумовлена особистими амбіціями, які він не приховував, а також суперечить високій державній посаді, яку він займає, і тим самим дискредитує інститут президентства.

8 січня 2004 р. Конституційний суд Литви прийняв до розгляду запит групи членів Сейму про відповідність Конституції дій парламентської комісії. Ініціатори запиту звернулися до Конституційного суду з проханням дати відповідь на питання: чи не порушила комісія принцип розподілу влади, принципи презумпції невинності, самостійності судів і установлення закону про парламентські комісії?

Адвокат Р. Пакасаса Г. Баубліс стверджував, що президенту не були передані потрібні документи, нечітко сформовані звинувачення, тому він не міг дати пояснення по суті справи.

За словами депутата В. Станкевича, у парламенті не було єдиної думки щодо обов'язковості проведення імпичменту. Були й альтернативні погляди: не потрібно це робити, немає ніяких проблем, ніщо не загрожує державності. Такі депутати стверджували, що діяльність Ю. Борисова й деякі дії президента та його секретаріату загрозували державності Литви, але на сьогодні такої небезпеки немає [15]. Водночас інші депутати вважали потрібним звернутися до Конституційного суду.

Звинувачувальний процес у Литві нагадував звичайний судовий, з тією лише різницею, що обвинувачуваний ризикував втратити не волю, а президентське крісло. При цьому виконувалися правила, встановлені для кримінальних процесів, а саме: відповідальність за відмову давати показання й та їх неправдивість. Адвокати Р. Пакасаса могли брати участь у засіданнях комісії, а сам президент мав право добровільно піти у відставку протягом усього звинувачувального процесу.

Приводом для усунення Р. Пакасаса з посади президента у 2004 р. стала постанова Конституційного суду про те, що він грубо порушив Конституцію країни, коли надав підприємцю Ю. Борисову литовське громадянство за фінансову допомогу на виборах і дав підприємцю зрозуміти, що правоохоронні органи проводять щодо нього розслідування та прослуховують його телефонні розмови.

На основі результатів діяльності комісії Сейму й Конституційного суду Сейм 6 квітня 2004 р. шляхом голосування схвалив імпічмент президента. Зі 141 депутата Сейму за усунення з посади Р. Паксаса поставили свої підписи 86 осіб. Проти виступили ліберал-демократи, партію яких заснував Р. Паксас.

Р. Паксас заявив, що став жертвою подвійних стандартів і маніпуляцій секретними документами. Він зазначив, що керуючись законом, ішов шляхом своїх попередників – президентів А. Бразаускаса і В. Адамкуса, які у винятковому порядку надали громадянство 847 особам.

Деякі журналісти вважали, що скандал – це боротьба американської й російської спецслужб. Росіяни дотримувалися думки, що справа президента – це суд над «російським слідом».

Імпічмент став можливим, оскільки більшість політичної еліти Литви, від лівих до правих, включно з так званими «батьками» литовської євроатлантичної інтеграції, повстала проти «несистемного» президента. Політичний клас литовського суспільства уособлює справжніх нащадків шляхетської корпорації литовсько-руської доби; і посткомуністи Бразаускаса, і вихідці із «Саюдіса» Ландсбергіса, і діти політемігрантів (Президент Адамкус та ін.) чітко усвідомлюють спільний литовський інтерес. Чужий елемент, людина, яка раніше не була пов'язана з політикою, політичним класом, сприймається як дивак, а якщо має зв'язки з Росією – то й як окупант. У широкому плані литовські ЗМІ розглядали імпічмент Р. Паксаса як розправу «системних» партій над «несистемним», «неконтрольованим» президентом. Сам Р. Паксас і його партія «Порядок і справедливість», як і чимала частина його електорату, називають імпічмент «державним переворотом», організованим групою його політичних суперників. Основний закид Р. Паксасу – спонсорство його виборчої кампанії російським мільйонером Ю. Борисовим, якому згодом сам Президент Литви надав в обхід правил литовське громадянство [4].

Однак після усунення Р. Паксаса з посади президента суд звичайної юрисдикції повністю його виправдав. Тобто в даному випадку, враховуючи державну значущість посади глави держави, імпічмент тільки упередив незначні порушення Конституції президентом, виступивши як інструмент контролю за владою, що розділяє кримінальну й політичну відповідальність. Звідси випливає, що тільки політично обгрунтована підозра, а також незгода більшості політичних сил країни з окремими напрямками політичного курсу Р. Паксаса стали головними чин-

никами для його усунення з посади. Але з позицій закону громадянин Р. Паксас формально був чистий і не повинен був нести ніякої кримінальної відповідальності, тобто було доказано, що він є законослухняним громадянином. Та незважаючи на це Р. Паксаса не тільки усунули з посади президента, а й позбавили його права висувати свою кандидатуру на посади президента, прем'єр-міністра, міністра, спікера парламенту, тобто на посади, де потрібно скласти присягу.

Це рішення, на нашу думку, є політичним і незаконним, підтверджуючи тим самим політичний характер імпічменту. Адже участь Р. Паксаса в позачергових президентських виборах могла б підтвердити або спростувати реальну доцільність проведеного імпічменту. Саме страх останнього і змусив домінуючі політичні сили схвалити таке рішення.

Підтвердженням цьому є постанова Великої колегії суддів Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) від 7 січня 2011 р. про те, що рішення про довічну заборону Р. Паксасу брати участь у парламентських виборах Литви є непропорційним і не відповідає статті Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, що гарантує право на вільні вибори. Страсбурзький суд оголосив, що «Литва порушила статтю Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, яка гарантує право на вільні вибори, винісши довічну заборону на участь у парламентських виборах Паксаса». Водночас ЄСПЛ відмовилась оцінювати процес імпічменту й заборону на участь у президентських виборах і відхилила заявку Р. Паксаса щодо стотисячної компенсації [10].

Отже, імпічмент у Литві 2004 р. був реалізований повністю й парламентсько-судовою формою, що є досить поодиноким явищем. Він більше нагадував механізм політичної боротьби, ніж інструмент демократичного контролю за діяльністю глави держави. У даній ситуації імпічмент служив збереженню корпоративності правлячого політичного класу країни, який характеризується своєю закритістю щодо народу.

Проблема Р. Паксаса в тому, що він намагався не тільки порушити традиції корпоративності пануючих у країні політичних сил, а й притягнути їх до відповідальності перед законом. Тобто він намагався діяти аналогічно своїм політичним противникам, домагаючись імпічменту для деяких з них.

Можна стверджувати, що звинувачення Р. Паксаса в порушенні Конституції, зокрема щодо надання громадянства Ю. Борисову, не тільки не несли загрози національній безпеці, а й були продовженням традицій попередніх президентів А. Бразаускаса й В. Адамкуса.

Імпічмент у Литві став можливий через відсутність пропрезидентської більшості в парламенті країни.

Загальним і головним чинником імпічменту як механізму політичної боротьби стала відсутність демократичних традицій у Литві як і в будь-якій іншій пострадянській державі (хоча в період між двома світовими війнами Литва мала державність з демократичним режимом), де політичні сили часто трактують конституційні норми по-різному, тобто у своїх інтересах, а суди в таких державах не є реально самостійними гілками влади. Це дає змогу останнім по-різному трактувати фактично всі причини імпічменту, передусім – це поняття державної зради, чітке визначення якого не міститься в Конституціях більшості країн світу.

Відсутність демократичних традицій сприяла схваленню недемократичного рішення про позбавлення екс-президента Р. Пакасаса, не притягнутого до кримінальної відповідальності після імпічменту, громадянського права – брати участь у позачергових президентських виборах.

Список використаних джерел

1. Алексеев А. Беспрезидентный случай [Електронний ресурс] / А. Алексеев // Власть. – 2004. – № 14 (567). – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=465532>. – Загл. с экрана.
2. Водо В. Ползучий переворот в жанре опереты / В. Водо // Новое время. – 2003. – № 48. – С. 24–26.
3. Водо В. Президент с Неба / В. Водо // Новое время. – 2003. – № 3. – С. 32–33.
4. Горбач В. Чужі тут не ходять, а якщо й ходять, то недовго [Електронний ресурс] / В. Горбач // Інститут Євроатлантичного співробітництва. – Режим доступу: http://www.ieac.org.ua/index.php?id=5&ch_id=22&ar_id=2554&as=0. – Назва з екрана.
5. Ильин А. В. Импичмент главы государства: историко-теоретические акценты / А. В. Ильин // Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 61–70.
6. Народ Румынии поддержал президента [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://rus.newsru.ua/arch/world/19may2007/beseksu.html>. – Загл. с экрана.
7. Ольжич В. Литовский импичмент и опасности постсоветской демократии [Електронний ресурс] / В. Ольжич. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/242991.html127>. – Загл. с экрана.

8. Омарова Ж. Т. Некоторые вопросы отрешения от должности главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой аспект [Электронный ресурс] / Ж. Т. Омарова. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1126530>. – Загл. с экрана.

9. Онищук М. Імпічмент із правовим обличчям [Електронний ресурс] / М. Онищук. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/36342>. – Назва з екрана.

10. Паксогейт: Европейский суд обязал Литву вернуть экс-президенту право избираться [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://belarus.regnum.ru/news/1362907.html>. – Загл. с экрана.

11. Рахманин С. Импичмент: мифы и реальности [Электронный ресурс] / С. Рахманин // Единое Отечество. – Режим доступа: <http://www.otchestvo.org.ua/main/20067/2512.htm>. – Загл. с экрана.

12. Рудич Ф. Політичне лідерство в країнах Центральної і Східної Європи. Уроки для України [Електронний ресурс] / Ф. Рудич. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=74&c=1733>. – Назва з екрана.

13. Синкявичус В. Импичмент и ограничение права быть избранным / С. Синкявичус // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии : дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. – 2006. – № 1. – С. 126–133.

14. Станкевич А. Досьє Роланда Паксас / А. Станкевич // Новое время. – 2003. – № 3. – 19 янв. – С. 38.

15. Халип И. Но, возможно, его отправят в отставку через месяц. Президент Литвы за своим импичментом не явился [Электронный ресурс] / И. Халип. – Режим доступа: <http://2004.novayagazeta.ru/nomer/2004/01n/n01n-s16.shtml>. – Загл. с экрана.

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ВИБОРЧОГО БАР'ЄРА

Більшість науковців і політиків схвалюють застосування виборчого бар'єра (далі – ВБ), але при цьому оцінка ВБ дається не з правової точки зору, а виключно з політичної доцільності. Основний аргумент прихильників бар'єра полягає в тому, що цей інститут не допустить формування величезної кількості дрібних фракцій у парламенті й сприятиме політичній структуризації парламенту та його

дієздатності (а за наявності парламентської республіки – також і дієздатності уряду). Противники ВБ піддають сумніву його доцільність та відповідність принципам демократії, указують на певну абсурдність ситуації при розподілі голосів між партійними списками з використанням ВБ, коли голоси політичних формувань одного спрямування переходять до партій з протилежною ідеологією.

ВБ сприяє автоматичному переходу голосів, відданих за партії, що не подолали його, до партій-переможців, що, по суті, і є нерівністю. Порушення рівності щодо партії демонструється тоді, коли, за умови народної підтримки, зібравши необхідну для одержання хоча б одного мандата кількість голосів, партія усувається від розподілу місць у парламенті. Наявність дискримінаційного ВБ суперечить головному принципу – ідеї пропорційної виборчої системи, згідно з якою кількість відданих за партію голосів виборців пропорційно трансформується в кількість місць у парламенті. Цей інститут перекреслює центральну перевагу, згідно з якою ця система виборів відмінна від мажоритарної, спотворює пропорційність представництва.

Виборці, які віддали голоси за партії, що не подолали бар'єр по суті взагалі не представлені в парламенті. Так, на виборах 1995 р. до Державної думи РФ, де діяв 5 % бар'єр, не одержали представництва 51 % виборців, що голосували, тобто більшість. Отже, порушено один з основних принципів демократії, відповідно до якого рішення приймається волею більшості.

Ці причини спонукали до визнання ВБ антиконституційним, тобто таким, що він не відповідає загальноновизнаному конституційному принципу рівного виборчого права. Конституційний суд РФ у 1995 р. ухилився від розгляду питання неконституційності інституту ВБ і відмовив у прийнятті запиту до розгляду, пославшись на те, що це є питанням політичної доцільності. Таке мотивування необґрунтоване, бо більшість рішень законодавця ухвалюється з урахуванням саме політичної доцільності, а справа Конституційного суду – слідкувати, щоб законодавець при цьому не вийшов за межі конституційно-правового простору. На необґрунтованості рішення суду як зі змістовних, так і з процесуальних моментів окремо наголосив суддя А. Аметістов. У 1998 р. Конституційний суд РФ прийняв аналогічний запит Саратовської обласної Думи та визнав бар'єр конституційним. У прийнятій з цього питання постанові суду зазначено: «Визнати положення частини другої ст. 62 Федерального закону від 21 червня 1995 р. «Про вибори депутатів Державної думи Федеральних Зборів

РФ», відповідно до якого виборчі об'єднання, виборчі блоки, списки кандидатів яких одержали менше 5 % голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, виключаються з розподілу депутатських мандатів по федеральному виборчому округу, таким, що відповідає Конституції РФ тією мірою, в якій застосування 5 % бар'єра дає змогу забезпечити участь у розподілі депутатських мандатів не менш ніж двох виборчих об'єднань, які при цьому в сукупності отримують більше 50 % голосів виборців, що взяли участь у голосуванні».

Аналіз мотивувальної частини цієї постанови говорить про досить суперечливу аргументацію визнання бар'єра конституційним. Спершу судом зазначено, що рівність виборчих прав громадян, а також рівність виборчих об'єднань, виборчих блоків означає рівність перед законом і право на рівний та ефективний захист закону без будь-якої дискримінації з якої б то не було ознаки чи обставини. Однак рівність щодо виборчого права не може означати рівності результатів. Аргументуючи свою позицію, суд зауважив, що сутність народного представництва не спотворюється ВБ. Громадяни, які взагалі не голосували або голосували, але не за тих кандидатів, які стали депутатами, не можуть розглядатися як такі, що позбавлені свого представництва в парламенті. Суд дійшов висновку, що Конституція РФ не виключає можливості законодавця встановити певний відсоток голосів виборців, який необхідно зібрати на виборах на підтримку федерального списку кандидатів виборчого об'єднання, блоку для того, щоб це виборче об'єднання, блок мали право брати участь у розподілі депутатських мандатів. Однак, разом з тим, Конституційний суд РФ закріплює, що він може перевірити, за яких конституційно значущих юридичних умов той чи інший бар'єр, установлений законодавцем, є допустимим, а за яких, навпаки, стає надмірним. Тобто в РФ з її багатопартійною системою, яка тільки-но формується, не є усталеною, 5 % бар'єр, залежно від різних умов, може виступати як допустимий, так і надмірний. Таким чином, Конституційний суд РФ висловив протилежне своєму рішення припущення того, що в результаті виборів все ж може складатися ситуація, коли бар'єр вступатиме в суперечність з принципом народовладдя і принципом політичного різноманіття та багатопартійності [11, 60–63]. Ще більш суперечливим видається ситуація з 7 % бар'єром, який був запроваджений Федеральним законом від 20 грудня 2002 р. «Про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів РФ» [12].

На виборах до Державної думи РФ 2003 р. не подолали встановленого бар'єра партії СПС і «Яблуко», які виражають інтереси значної частини населення, зокрема, бізнесу й інтелігенції. Водночас їхні голоси були поділені між їхніми політичними опонентами – «Єдиною Росією», Компартією РФ та ЛДПР. У Росії введений 7 % бар'єр є інструментом створення авторитарної структури управління з метою не допустити в парламент опозиційні партії.

Україна. На виборах 1998 р. до Верховної Ради було втрачено голоси близько 30 % виборців, що проголосували за партії, які не набрали 4 % голосів. Якби ж бар'єр становив 5 % (такий розмір пропонувався при розгляді закону про вибори), не представленими могли бути до 47 % виборців. Конституційний Суд (КС) України 1998 р. також ухилився від оцінки бар'єра на предмет його конституційності, дійшовши висновку, що позбавлення списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, які отримали менше 4 % голосів виборців, права на участь у розподілі депутатських мандатів, є питанням політичної доцільності, і воно має вирішуватися Верховною Радою України.

Однак суддя КС України М. Савенко вважав, що 4 % бар'єр порушує принцип рівності, який закріплено в Конституції України, оскільки внаслідок такого розподілу окремі політичні партії і виборчі блоки партій мають більшу кількість депутатських мандатів, ніж фактично отримали їх від виборців. Це відбувається за рахунок голосів, набраних списками політичних партій і виборчих блоків партій, які не отримали 4 % голосів. Такий порядок підрахунку голосів фактично спотворює результати голосування і волевиявлення виборців.

Інститут ВБ є суперечливим з точки зору поставленої мети – розбудови демократичної правової держави. Бар'єр не має застосовуватися при обранні народних представників за пропорційною виборчою системою з метою забезпечення найбільш повного представництва інтересів громадян у парламенті (*Правова оцінка застосування загороджувального бар'єра в пропорційній виборчій системі Лук'янов Д., Пономарьова Г. // ВІСНИК Центральної виборчої комісії № 2 (2) 2005 р.*).

Експертна думка:

Г. Голосов, професор Європейського університета в Санкт-Петербурзі, директор проекту «Межрегиональная электоральная сеть поддержки»:

«Заградительный барьер – обычная составляющая пропорциональной системы. В России он установлен на слишком высоком уровне. В Западной Европе наиболее широко распространены барьеры, высота которых варьирует от долей процента до 4 %. Единственная зрелая демократия, которая в течение многих лет использовала барьер, установленный на 5 % уровне, – это Германия. Но в Германии – смешанная избирательная система, в рамках которой партии, сумевшие провести в бундестаг троих одномандатников, допускаются к распределению мест по партийным спискам, сколько бы голосов они не получили. Например, в 1994 г. Партия демократического социализма набрала всего 4,4 % голосов. Но поскольку выигрыш в четырех округах дал ей право участвовать в распределении пропорциональных мандатов, общее представительство ПДС в бундестаге составило 30 мандатов» (*«Суверенная демократия» и избирательное право // Политпортал (<http://www.politportal.ru/analysis/detail.php?print=Y&ID=249>). – 2007. – 21.10.*)

Л. Нудненко, доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Российской академии правосудия:

«Заградительный барьер предназначен для того, чтобы в парламенте были представлены крупные партии, действительно имеющие влияние среди населения, чтобы депутаты в парламенте не дробились на многочисленные группы в связи с мелкими и мельчайшими интересами, а также, чтобы правительство опиралось в парламенте на определенные крупные партии, а в парламентских республиках и парламентских монархиях – на партийное большинство. Заградительный барьер, конечно, искажает пропорциональную избирательную систему, смысл которой состоит в справедливом распределении мест между партиями, но его оправдывают необходимостью.

Центральная избирательная комиссия РФ рекомендовала, чтобы устанавливаемый законом субъекта РФ заградительный барьер не превышал 5 %. Был учтен зарубежный опыт применения смешанной избирательной системы в субъектах Федерации. Так, Основной закон ФРГ не содержит норм, регулирующих как федеральные, так и региональные выборы. Закон о выборах в бундестаг устанавливает 5 %. В связи с этим Федеральный конституционный суд ФРГ в решении от 5 апреля 1952 г. по делу о конституционности закона о

выборах в ландтаг земли Шлезвиг-Гольштейн признал установленный земельным законом заградительный пункт в 7,5 % необоснованным, поскольку это приведет к тому, что политическая партия для бундестага будет являться важной, а для ландтага – нет. Это актуально и для РФ. Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ” от 20 декабря 2002 г. устанавливает, что к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее трех и за все эти списки подано в совокупности более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу (п. 3 ст. 84).

Законы о выборах законодательных органов власти ряда субъектов РФ предусматривают более высокий заградительный барьер, в 7–10 %. Таким образом, чтобы быть представленной в законодательном органе власти ряда субъектов РФ, политической партии нужно преодолеть более высокий заградительный барьер, чем при выборах в Государственную думу Федерального собрания России» *(Нудненко Л. А. К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ» // Право и политика (<http://library.karelia.ru/library/files/vybory/k%20voprosu2.rtf>). – 2004. – № 6).*

Зарубіжний досвід застосування виборчого бар'єра

Барьер избирательный (БИ) существует в условиях пропорциональной и смешанной избирательных систем. В ЕС 15 стран применяют пропорциональную избирательную систему в чистом виде. БИ установлен в таких странах:

Дания – 2 %;

Израиль – 2 % (до 2004 г. – 1,5 %, до 1992 г. – 1 %);

Шри-Ланка – 2,5 %;

Аргентина, Испания, Хорватия – 3 %;

Греция – 3 %, для партийных коалиций — 17 %;

Словения – 3,4 %;

Румыния – 3 %, для альянсов партий – 10 %;

Австрия, Албания, Болгария, Венгрия, Италия, Швеция,

Латвия – 4 %;

Азербайджан, Армения, Грузія, Литва (с 1996 г.), ФРГ, Естонія – 5 %;
Словакія – 5 %, но для коаліції из 2–5 партій – 7 %;
Польща – 5 %, для блоків партій – 8 %;
Чехія – 5 %, для партійних коаліцій – 11 %;
Молдавія – 6 %;
Грузія – 7 %;
Росія (до 2007 г. 5 %) – 7 %;
Єгипет, Ліхтенштейн, Португалія – 8 %;
Турція – 10 %;
Японія – 17 %

(Якоїзбирательний бар'єр в країнах, де парламентські вибори проходять по партійним спискам // Коммерсантъ. Україна. – 2005. – 1.09.)

(Інформація Фонду Президентів України НБУВ)

НОВИНИ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ

10 вересня 2012 р. під головуванням Л. Кравчука відбулося засідання координаційного бюро Конституційної Асамблеї. Учасниками засідання було розглянуто ряд питань щодо діяльності Конституційної Асамблеї, її науково-експертного забезпечення та погоджено плани майбутньої роботи.

У засіданні взяли участь: заступник Голови Конституційної Асамблеї Ю. Шемшученко, секретар Конституційної Асамблеї, Радник Президента України – керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента М. Ставнійчук та голови відповідних комісій Конституційної Асамблеї.

Зокрема, членами координаційного бюро було рекомендовано Конституційній Асамблеї затвердити доопрацьований з урахуванням зауважень та пропозицій комісії проект Регламенту Конституційної Асамблеї.

Також було розглянуто доопрацьований проект Плану роботи Конституційної Асамблеї на вересень – грудень 2012 р., який було рекомендовано до схвалення на наступному засіданні Асамблеї.

Координаційним бюро були також розглянуті пропозиції Національної академії правових наук України щодо науково-експертного

забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї. Під час засідання було прийнято рішення рекомендувати Конституційній Асамблеї залучити експертів згаданої наукової установи до роботи у відповідних комісіях.

Члени координаційного бюро приділили особливу увагу питанням залучення експертів європейських інституцій до роботи комісії. Зокрема було розглянуто та підтримано пропозицію Ради Європи щодо делегування її представників для роботи в Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування (*Конституційна Асамблея (<http://cau.in.ua/?p=365>). – 2012. – 12.09*).

Довідково:

Відповідно до рішення Конституційної Асамблеї від 20 червня 2012 р. № 3 до координаційного бюро Конституційної Асамблеї входять Голова Конституційної Асамблеї Леонід Кравчук, заступник Голови Конституційної Асамблеї Юрій Шемшученко, директор Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, академік Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор, секретар Конституційної Асамблеї, Радник Президента України, – керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України Марина Ставнійчук, голови комісій Конституційної Асамблеї: Володимир Буткевич – голова Комісії з питань прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, суддя Європейського суду з прав людини у відставці, доктор юридичних наук, професор; Андрій Єрмолаєв – голова Комісії з питань організації державної влади, директор Національного інституту стратегічних досліджень; Василь Маляренко – голова Комісії з питань правосуддя, суддя Верховного Суду України у відставці, Голова Верховного Суду України у 2002–2006 рр., член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор; Анатолій Селіванов – голова Комісії з питань здійснення народовладдя, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор; Світлана Серьогіна – голова Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, завідувач кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент; Олександр Скрипнюк – голова Комісії з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України, начальник відділу зв'язків з державними органами і міжнародними органі-

зціями Національної академії правових наук України, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор; Василь Тацій – голова Комісії з питань правоохоронної діяльності, президент Національної академії правових наук України, академік Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор.

«Конституційна модель правосуддя в Україні: перспективи модернізації», – ця тема буде в центрі уваги дискусії, яка відбудеться 13 вересня в редакції парламентської газети «Голос України».

Актуальність теми зумовлена, зокрема, підготовкою змін до Основного закону країни, а також тими колізіями, які виникають у повсякденній судовій практиці.

У дискусії візьмуть участь відомі фахівці-правознавці, у тому числі – голова Комісії з питань правосуддя Конституційної Асамблеї, голова Верховного Суду України у 2002–2006 рр. В. Маляренко, голова Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї, постійний представник Верховної Ради у Конституційному Суді А. Селіванов, заступник голови Апеляційного адміністративного суду Києва І. Саприкіна (*Українформ* (http://www.ukrinform.ua/ukr/news/vidomi_ukraiinski_yuristi_obgovoryat_konstitutsiynu_model_pravosuddya_1754941)). – 2012. – 11.09).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Из Конституции Украины будет исключена норма о бесплатной медицине. Об этом на заседании заявила глава Комитета Верховной Рады Украины по вопросам здравоохранения Т. Бахтеева, сообщает киевский журнал «Власть денег».

«Нардепы от медицины решили пойти по проторенной дорожке. Вместо долгой и болезненной реформы здравоохранения – поправка в Конституцию... народные избранники, взглянув с Печерских холмов и осознав, что о бесплатной медицине давным-давно забыло большинство украинцев, предложили отказаться от этой нормы. И сделать это решили без излишнего шума и пыли», – отмечает издание.

Как поясняет журнал, предполагается, что норма о бесплатной медицине будет отсутствовать в новом варианте Конституции Украины, который сейчас разрабатывается рабочей группой по указанию В. Януковича, а курирует процесс Л. Кравчук.

Сейчас, согласно Конституции, в государственных и коммунальных поликлиниках и больницах медпомощь должна предоставляться бесплатно.

«Исходя из новой версии Основного закона страны, перечень “бесплатного” будет определяться отдельным законом. Другими словами, ВВП растет – есть деньги на больницы, кризис – несите денежки сами. Причем перечень бесплатных услуг чиновники теперь смогут менять чуть ли не каждый день», – уточняет журнал (*NR2.ru (<http://news.bcm.ru/world/2012/8/16/545094/1>)*. – 2012. – 16.08).

Право українців на безкоштовну медицину давно потрібно скасувати на конституційному рівні. Таку думку під час онлайн-конференції у виданні «Главред» висловив нардеп від Партії регіонів В. Кисельов. «Що стосується безкоштовної медицини – це утопія. Є ж приказка: “ця безкоштовна медицина дуже дорого обходиться нашому здоров’ю”», – зазначив В. Кисельов.

За його словами, зараз пенсіонери і малозабезпечені повинні отримувати допомогу від держави на лікування у вигляді персональних дотацій, проте конституційну норму про безкоштовну медицину потрібно скасовувати.

«До Конституції України давно пора вносити зміни, скасовуючи норму про “безкоштовну медицину”, тому що це звучить, як знущання над людьми», – підкреслив «регіонал». Нагадаємо, у липні 2011 р. Верховна Рада ухвалила закон про реалізацію пілотних проектів з реформування системи охорони здоров’я у Вінницькій, Донецькій і Дніпропетровській областях та в м. Київ.

Медична реформа передбачає оптимізацію мережі медустанов з акцентами на первинну та вторинну допомогу. На початку вересня 2012 р. Президент В. Янукович доручив завершити реформу системи швидкої медичної допомоги до кінця 2012 р. (*Голос Карпат (<http://goloskarpat.info/ukr/item/19139-кисельов-запропонував-викреслити-з-конституції-безкоштовну-медицину>)*. – 2012. – 10.09).

Конституция – это политико-правовой компромисс элит в Украинском государстве. Об этом в эфире телеканала ТВі заявил народный депутат Верховной Рады II–V созывов Р. Бессмертный. По его словам, текст Конституции Украины наполнен многими политическими декларациями, которые очень далеки от правовых тезисов. «Там есть вещи, ну так скажем, в полномочиях власти встречного делегирования. Это вещи, которые не встречаются ни в одной конституции, ни в одной правовой модели», – отметил политик.

В частности, по его мнению, прежде всего нехорошо прописаны статьи, касающиеся судебной власти Украины. «Тема судов – наши суды организованы таким образом по ныне действующей Конституции, что это – украинское изобретение», – подчеркнул Р. Бессмертный (*Gazeta.ua* (http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_konstituciya-ukrainy-napolnena-politicheskimi-deklaracijami-dalekimi-ot-pravovyh/452560). – 2012. – 26.08).

Бывший президент В. Ющенко считает, что «еще много лет тема Конституции будет в политическом меню любой власти». Об этом он заявил, комментируя свое участие в Конституционной Ассамблее, созданной по инициативе действующего Президента В. Януковича.

С одной стороны, по убеждению В. Ющенко, Конституция несовершенна. «Мы не имеем нескольких разделов, которые должны в XXI веке давать ответы – и статусный, и функциональный, начиная от системы самоуправления, которая у нас не выписана, заканчивая вертикально сформированными силовыми структурами, которые не находятся в подчинении общества», – сказал он.

По словам В. Ющенко, сейчас система самоуправления в Украине развивается в противоположном направлении чем в европейских странах. «Мы вертикаль власти, когда для того, чтобы построить детский сад, или школу, тротуар в каком-то селе, надо акцент политического идола и Премьер-министра Украины», – сказал экс-президент, передает «Радио Свобода».

В. Ющенко также убежден, что «парламентская демократия демократичнее президентской демократии».

Какие изменения хочет в Конституцию ввести В. Янукович, В. Ющенко не знает, потому что «ни одного предложения, которое бы

сегодня дебатировалось в рамках созданного органа (Конституционной Ассамблеи), не было.

Лишь после того, как станет ясно, о каких изменениях идет речь и через какие инструменты и механизмы они будут внедряться, В. Ющенко как член Конституционной Ассамблеи будет позиционироваться, «поддерживаю или не поддерживаю, или я выхожу из Ассамблеи, буду иметь голос и влиять» (*SiteUA.org* (<http://news.siteua.org>). – 2012. – 28.08).

Конституция Украины будет соответствующе изменена после того, как КС признал конституционную норму об ограничении депутатской неприкосновенности, сообщил Председатель Верховной Рады В. Литвин.

«Решения Конституционного Суда Украины необходимо выполнять. Оно было прогнозируемым. Теперь дело за Верховной Радой Украины», – заявил он.

Однако политик напомнил, что согласно Конституции вносить изменения в Основной закон на последней сессии парламента запрещено. «Но я убежден, что сам факт публичного оглашения необходимости принятия такого решения приведет к тому, что количество перейдет в качество, то есть в принятие решения», – добавил Председатель ВР.

Как сообщалось, 28 августа Конституционный Суд признал соответствующим Конституции законопроект, предусматривающий ограничение депутатской неприкосновенности (*Telegraf.by* (<http://telegraf.by/2012/08/litvin-priznanie-normi-ogranicheniya-neprikosnovennosti-deputatov-izmenit-konstituciyu>). – 2012. – 28.08).

Украине нужно переименовать милицию в полицию. Об этом заявил член Конституционной Ассамблеи Украины, ректор Харьковского национального университета внутренних дел А. Бандурка.

По его словам, «полиция» – более цивилизованное название, в то время как название «милиция» осталось лишь в двух странах Европы – Украине и Белоруссии, и именно эти страны сейчас считаются недемократичными. Он отметил, что реформа МВД должна включать в себя не только переименование милиции, но и переаттестацию милиционеров, которые захотят стать полицейскими. «Не

каждый милиционер сможет стать полицейским. В России лишь 70 % кадрового состава старой милиции попало в полицию. Остальные не прошли отбор, были уволены, ушли на пенсию. Возможно, у нас количество отсеянных будет даже больше», – заявил А. Бандурка. Он подчеркнул, что зарплата рядового полицейского должна быть выше, чем нынешняя зарплата милиционера, поскольку небольшая зарплата рядовых сотрудников милиции часто приводит к злоупотреблениям и коррупции.

Напомним, в конце 2011 г. в России в рамках реформы МВД милиция была переименована в полицию. В Верховной Раде Украины в июле 2012 г. был зарегистрирован законопроект «О полиции», который в случае принятия заменит Закон Украины «О милиции». Авторы законопроекта, народные депутаты фракции Партии регионов В. Грицак и В. Коновалюк (*Полеміка (polemika.com.ua <http://polemika.com.ua/news-96591.html>)*. – 2012. – 29.08).

Конституционный Суд – лишняя часть в политической системе Украины. Об этом заявил один из лидеров объединенной оппозиции А. Яценюк во время своего визита в Запорожье.

Лидер объединенной оппозиции считает, что менять Конституцию может только Верховный Суд Украины. Основной закон, по которому живет сегодня Украина, вступил в силу незаконно, убежден А. Яценюк. «У нас есть показания одного из судей Конституционного Суда, который указал на то, как на него давили при голосовании по решению об отмене Конституции и восстановления “кучмовской Конституции” для Януковича», – отметил А. Яценюк. Политик добавил, что его политическая сила после победы на выборах инициирует создание специальной комиссии, которая расследует «деятельность судей Конституционного Суда и нарушения присяги» (*НукВесті (<http://www.nikvesti.com/news/politics/34317>)*. – 2012. – 2.09).

Питання впровадження в Україні другої мови – російської – має готувати Конституційна Асамблея. Про це заявив заступник глави фракції Партії регіонів В. Рибак в інтерв'ю 5 каналу.

«У нас є Конституція, де записано, що державна мова – українська. Цей закон прийняла Верховна Рада і підписав Президент, тож його треба виконувати. Якщо є люди, яких більше 10 % на території

і вони хочуть цього (регіональної мови) – будь ласка, треба створити умови», – зазначив він.

При цьому В. Рибак висловив переконання, що суттєвих змін до «мовного» закону внесено не буде. «Може якісь пункти згідно з Конституцією треба підправити і змінити. Такий варіант я допускаю. Але я не думаю, що будуть якісь серйозні зміни», – уточнив «регіонал».

«Що стосується російської мови: якщо потрібна буде друга державна мова, то сьогодні працює Конституційна Асамблея, там є спеціалісти. Якщо треба, то буде винесено це питання на референдум, щоби люди сказали свою думку – так чи ні. І тоді можна буде про це говорити. А сьогодні треба орієнтуватися на чинну Конституцію», – підсумував політик (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2012/09/3/6972006/>). – 2012. – 3.09).

Проект USAID «Справедливе правосуддя» оголошує конкурс грантів на сприяння залученню громадянського суспільства до процесу конституційної реформи в Україні. Грант буде надаватися і реалізовуватися відповідно до нормативних документів Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та уряду США, що регулюють надання грантів у рамках контрактів, а також відповідно до правил управління грантами в рамках проекту USAID «Справедливе правосуддя».

Метою грантової програми є підсилення участі громадянського суспільства в процесі законотворення, конституційної реформи та діяльності Конституційної Асамблеї.

Також грантова програма спрямована на надання комунікаційної та освітньо-інформаційної підтримки конституційного процесу та діяльності Конституційної Асамблеї, розробку напрямів інформаційно-просвітницької кампанії та заходів щодо підвищення обізнаності громадськості про зміст необхідних конституційних змін, включаючи розроблення та розповсюдження освітньо-інформаційних матеріалів, організацію співпраці з засобами масової інформації щодо висвітлення питань конституційної реформи та діяльності Конституційної Асамблеї.

Грант буде наданий у розмірі до 240 тис. грн. Проект «Справедливе правосуддя» планує надання одного гранту. Очікується, що отримувач гранту покриє до 10 % витрат від загальної вартості запропонованого проекту за рахунок власних коштів або ресурсів. Очікуваний період виконання проекту – сім місяців, починаючи приблизно з середини листопада 2012 р.

Пакет документів для подання заявки слід надати в офіс Проекту USAID «Справедливе правосуддя» не пізніше 17:00 3 жовтня 2012 р.

Докладний опис грантової програми, вимог до одержувачів гранту, інструкцій щодо підготовки та подання заявки на одержання гранту та форми документів розміщено на сайті проекту «Справедливе правосуддя» (*Гурт* (<http://gurt.org.ua/news/grants/15296/>). – 2012. – 5.09).

Партия «Украинская национальная ассамблея» презентовала собственный проект изменений в Конституцию Украины, который намерена ввести в случае прохождения в Верховную Раду. Как сообщил член партии, адвокат О. Березюк, созданной Конституционной Ассамблее отведено слишком много времени для разработки и внесения изменений в Основной закон, что может свидетельствовать лишь о том, что действующая власть и в дальнейшем намерена укреплять «единоличность в управлении страной».

По словам О. Березюка, проект Конституции, разработанный УНА, предусматривает, что Украина является унитарной президентской республикой, в которой Президент – не только глава государства, но и возглавляет исполнительную ветвь, и тем самым на него возлагается ответственность за действия правительства. Кроме того, проектом предлагается лишить Президента права единоличного роспуска парламента. Вместе с тем Президент уполномочен объявлять всенародный референдум о доверии к Верховной Раде, а в случае выражения доверия народом парламенту Президент должен уйти в отставку. По словам О. Березюка, также в проекте прописано, что государственные администрации на местном уровне будут исполнять только роль надзора за соблюдением законности на соответствующей территории, будут координировать реализацию государственных программ. Также УНА выступает против существования на территории Украины автономных образований, в соответствии с чем Крым должен получить статус области.

В то же время УНА настаивает на возвращении трехуровневой судебной системы во главе с Верховным Судом, проведении тщательного отбора кадров в правоохранительные органы, упрощении налогового законодательства, восстановлении статуса ядерного государства с возвращением на вооружение соответствующего оружия и т. п. (*Фраза* (http://frazua/konst/06.09.12/148946/ukrainskaya_nacionalnaya_assambleya_napisala_sobstvennyy_proekt_izmeneniy_v_konstituciyu_ukrainy__.html). – 2012. – 6.09).

ЕКСПЕРТНА ДУМКА

О. Рябенко, доктор юридичних наук, професор

Здійснення влади народу

ЧЕРЕЗ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

(Експертний висновок. Аналітична записка № 1
Комісії з питань здійснення народовладдя)

Делегування народом повноважень органам державної влади, які діють на засадах розподілу влад, передбачено Конституцією України. Обрання народних депутатів України, Президента України легітиміє делегування народом владних повноважень, а інші органи державної влади реалізують передану владу через здійснення вторинного представництва, легітимованого народом або Верховною Радою України.

Вирішення питання про достатність форм реалізації влади народом через державні органи, відповідно ч. 2 ст. 5 Конституції України, перебуває в площині врегулювання строковості зайняття посад, відкритості та доступності інформації про діяльність зазначених органів, можливості вирішення питання про позачергове припинення повноважень державних органів, які здійснюють вторинне представництво, ефективності діяльності судової влади як елемента системи стримувань і противаг.

Звернення до практики діяльності органів державної влади у частині, що стосується гарантування відкритості й доступності інформації про їхню діяльність, дає змогу вказати про Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. Стосовно інших гарантій достатності форм реалізації народовладдя – можливості вирішення питання про позачергове припинення повноважень органів вторинного представництва, ефективності діяльності судової влади – їх здійснення потребує суттєвого вдосконалення. Слід при цьому підкреслити системний характер проблеми забезпечення ефективності діяльності органів судової влади, вирішення якої потребує значних зусиль з боку не тільки законодавця, а й самої судової влади.

Не можна оминати проблему усунення конфліктності в діяльності органів державної влади. Існування такої проблеми доводять деякі рішення Конституційного Суду України (зокрема, від 26.02.2009 р. № 6-рп/2009, від 17.04.2008 р. № 7-рп/2008). Діяльність єдиного органу

конституційної юрисдикції виступає гарантом запобігання конституційних конфліктів, ефективним способом захисту та забезпечення верховенства норм Основного закону. Проте функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції не вичерпує шляхи вирішення проблеми запобігання конфліктам на конституційному рівні.

Одним із шляхів запобігання конституційним конфліктам є врегулювання погоджувальних процедур саме на конституційному рівні, що дало би змогу не тільки уникнути конфліктності ситуації, але й створити конституційний механізм реалізації представницького народовладдя, враховуючи припис ст. 3 Конституції України про те, що «права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Наступним напрямом удосконалення конституційно-правового регулювання форм народовладдя доцільно виділити закріплення на рівні Основного закону засад здійснення народовладдя, а процедур реалізації – на рівні законів.

Конституційні основи здійснення народовладдя являють собою загальні норми-принципи як керівні ідеї, на яких основана державність та спеціальні норми-принципи як основи реалізації безпосередньої та представницької форм народовладдя. При цьому можна передбачити певну відмінність між спеціальними нормами-принципами як основами реалізації представницької форми народовладдя через діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наявність відмінності між нормами-принципами реалізації представницької функції органами державної влади та органами місцевого самоврядування ґрунтується на специфічних суб'єктно-об'єктних ознаках місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади (Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26.03.2002 р.).

Закріплені в Основному законі загальні та спеціальні норми-принципи були б основою побудови конституційної моделі реалізації кожної форми народовладдя, утілення якої через урегулювання конституційно-правового статусу органів державної влади, органів місцевого самоврядування становлять стабілізуючу основу функціонування держави, її владних інститутів, місцевого самоврядування та основ здійснення безпосередньої форми народовладдя. Забезпечення системності врегулювання конституційних основ народовладдя

передбачає закріплення статусу органів державної влади, органів місцевого самоврядування як носіїв прав та обов'язків народовладдя у представницькій формі та суб'єктів народовладдя в безпосередній формі.

Як вірно вказує професор А. О. Селіванов, підфункціями народовладдя є: законодавча, виконавча, судова, що впливає з конституційно закріпленого положення про розподіл влад. Виділено також контрольну функцію народовладдя.

У зв'язку з цим логічно зазначити таке. Здійснення народовладдя в представницькій формі обумовлює контроль народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади. Такий контроль дасть змогу виявити міру і ступінь належної реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування представництва. Формами контролю можуть бути: звіти народних депутатів, посадових осіб органів державної влади, громадські слухання, громадська експертиза.

Встановлюючи контрольну функцію на конституційному рівні, необхідно уникнути зайвої політизації та безпідставного ініціювання здійснення тієї чи іншої форми контролю, сформувати процедури мотивування до конструктивної взаємодії, досягнення компромісу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, діяльність яких є предметом контрольної функції, і суб'єкта ініціювання здійснення цієї функції з метою опрацювання того рішення, яке буде оптимальним за існуючих умов конституційного розвитку держави. Саме такий підхід впливає із сутності народовладдя як однієї з найголовніших форм виразу соборності, реальність якої залежить від активної громадянської позиції кожного та відповідальності перед народом і суспільством органів державної влади, місцевого самоврядування, конкретних посадових осіб, які реалізують представницьку функцію у відповідній формі.

Проведений аналіз довів необхідність удосконалення конституційно-правового регулювання в таких напрямках:

- визначення основ реалізації народовладдя (закріплення загальних та спеціальних норм-принципів реалізації безпосередньої та представницької форм народовладдя);
- регламентація погоджувальних процедур з метою усунення конфліктності в механізмі держави;
- формування основ контролю народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/25130.html>). – 2012. – 27.08*).

П. Хриенко, академик Украинской академии политических наук, профессор:

«Верховенство права, безусловно, – важнейший элемент любой политико-правовой системы, но без увязки с моралью – это ни что иное, как специфическая форма принуждения, не всегда отвечающая интересам общества.

Нам представляется, что с “необходимым осознанием” в украинской Конституции должна быть закреплена приоритетность православной морали, которая в настоящее время особо нуждается в правовой защите. И лишь только после этого можно говорить о правах людей с другим мировоззрением.

В новой редакции Конституции Украины однозначно должны быть четко отражены понятия “морали” и “права” как одних из основных регуляторов человеческих взаимоотношений в обществе. Должна быть также определена их роль и значение в современном построении Украинского государства. Без решения таких фундаментальных теоретико-методологических вопросов другие конституционные нормы могут приобрести преимущественно эклектический характер. Другими словами, вопрос состоит в том, на каких принципах будет строиться и развиваться конституционный процесс, вся правовая система в Украине.

В целом, конституционное закрепление традиционной для страны морали как института регулирования общественных отношений позволит решить следующие задачи:

- поднять институт морали до уровня конституционной нормы, что явится важнейшим условием для формирования всей системы законодательной и нормативно-правовой базы в стране на соответствующих принципах;

- позволит четко определить содержание государственного подхода к важнейшим нравственным основам жизни общества, обозначит нравственные критерии современной государственной идентификации;

- вернет в систему образования воспитательные функции на принципах традиционных украинских ценностей, что обеспечит преемственность в развитии поколений;

- отразит особенности и специфику развития современного украинского общества, сформировавшегося в рамках православной цивилизации, и продемонстрирует другим странам вектор современного возрождения и прогрессивной модернизации» (*ТУРКМЕНИнформ* (<http://www.turkmeninform.com/ru/news/20120827/06361.html>). – 2012. – 27.08).

Додаток

Для современной Украины проблемы морали и права в ее государственной идентификации имеют исключительно важное, даже судьбоносное значение, поскольку именно они определяют вектор цивилизационного развития страны.

Как известно, моральные принципы украинского общества формировались в течение многих столетий. В современных формах – с принятием в 988 г. христианства, а в последующем – той его классической части, которая называется православием.

Следует специально отметить, что в 1054 г., в период так называемой Великой Схизмы (раскола), определились две тенденции в жизни европейских народов – Западная (римская, или католическая) и Восточная (византийская, или православная). Прозападное цивилизационное развитие избрало путь, изначально который формировался еще в Древнем Риме, основанный на доминантности права, закона. «Пусть сгорит Рим, но торжествует право», – говорили древние римляне. С другой стороны, Восточная (православная традиция), которая изначально формировалась еще в Древней Греции, наоборот, не право, а мораль определила доминантным институтом своего цивилизационного выбора. «Совесть как голос Бога в каждом» стало в данном контексте определяющим нравственным критерием во взаимоотношениях между людьми. Русь, Украина традиционно уже более тысячи лет развивалась именно в этом направлении.

После получения в 1991 г. государственной независимости, правящие элиты Украины поспешили определить ее цивилизационный выбор как прозападный. В ст. 1 Конституции говорится, что страна является «правовым государством», а в ст. 8 указывается, что «в Украине признается и действует принцип верховенства права». Понятие морали в Основном законе не употребляется вообще. Верховенство права, безусловно, – важнейший элемент любой политико-правовой системы, но без увязки с моралью – это ни что иное, как специфическая форма принуждения, не всегда отвечающая интересам общества. Вероятно, не учет важности морали способствовал тому, что в процессах проведения реформ Украине были искусственно навязаны многочисленные чуждые для нее западные стандарты образа жизни. Украинский народ, некогда являвшийся одним из мировых лидеров в гуманистическом развитии, вынуждены стать лидером в процессах моральной и физической деградации. В подтверждение этому достаточно отметить позорное европейское лидерство по заболеванию СПИДом, наряду с другими острейшими социальными проблемами. Более того, духовная жизнь людей искусственно была поделена по социальным, межконфессиональным и даже географи-

ческим критериям. А само государство фактически не получило должных конституционных обязанностей для регулирования моральной, духовно-нравственной и даже в значительной степени гуманитарной сферами жизнедеятельности людей.

В ст. 35 Конституции Украины говорится, что «каждый имеет право на свободу мировоззрения и вероисповедания». В то же время о таком традиционном для украинцев мировоззрении как православное, которое внесло решающий вклад в формирование украинской ментальности и культуры, даже не упоминается. Так называемое право на «свободу мировоззрения» без четкого конституционного закрепления традиционных ценностей общества – путь, как показывает практика, к деградации. Известно, свобода – есть осознанная необходимость, а не вседозволенность. Нам представляется, что с «необходимым осознанием» в украинской Конституции должна быть закреплена приоритетность православной морали, которая в настоящее время особо нуждается в правовой защите. И лишь только после этого можно говорить о правах людей с другим мировоззрением. Тем более, что православная мораль априори толерантно относится к мировоззрению и вероисповеданию других. Модный плюрализм, как и деидеологизация, ведет, образно говоря, к плюрализму в «отдельно взятой голове», что по большому счету следует рассматривать как патологию. Деморализация современного украинского общества в том числе, вероятно, этим и порождена.

С точки зрения методологии, рассматриваемый вопрос стоит в плоскости: либо Украина будет развиваться на основе исторически сложившихся норм морали, закреплённых нормами права. Или, наоборот, пойдет по пути доминантности права, построения «правового государства», отодвигая на второй план мораль. Первый путь, повторим, это – традиционно цивилизационный путь выбора Украины как страны, где православные нравственные ценности столетиями являлись цивилизационно образующими и принципиально определявшими взаимоотношения между людьми. В таких условиях за правом остается роль – закрепить исторически сложившуюся аксиологию православия юридически. Это – один из возможных цивилизационных выборов Украины. Другой путь – путь прозападный – «правового государства», наоборот, утверждающий доминантность права над моралью.

Укрепление моральных основ общества является важнейшим приоритетом самоорганизации Украины и развитие ее на традиционных основах образа жизни. В то же время Украинское государство как никогда нуждается в построении и укреплении современной правовой системы. Роль и значение права как важнейшего института государства также радикально возрастает. В таких условиях с необходимостью должен быть востребован

конструктивный, передовой зарубежный опыт (в том числе западный) для модернизации собственной правовой системы и ее функционирования. Вполне очевидно, Украина на современном этапе развития нуждается как в «диктатуре морали», так и в «диктатуре справедливого закона». При этом такая взаимосвязь, безусловно, является диалектически взаимообусловленной (*ТУРКМЕНИнформ* (<http://www.turkmeninform.com/ru/news/20120827/06361.html>). – 2012. – 27.08).

Накануне очередных президентских выборов языковой вопрос может снова актуализироваться. Такой прогноз во время пресс-конференции в «Обозревателе» озвучил президент аналитического центра «Открытая политика» **И. Жданов.**

«Накануне президентских выборов будет новая игра, снова Партия регионов будет рассказывать, как нужно изменить Конституцию или принимать закон не о региональных языках, а о втором государственном языке – русском», – сказал политолог.

Принимавший участие в пресс-конференции заведующий отделом языков Украины Института языковедения НАН Украины Б. Ажнюк в этом контексте отметил: «Языковой вопрос в политике будет жить еще долго, поскольку это удобный мобилизатор электората».

Эксперт добавил: «Удовлетворить электорат значительно проще и дешевле посредством языкового вопроса», чем благодаря реальным действиям по улучшению их благосостояния. Поэтому «для политиков выгодно не урегулировать языковой вопрос как можно дольше», – уверен Б. Ажнюк (*Обозреватель* (<http://obozrevatel.com/politics/14938-russkij-yazyk-mozhet-stat-vtoryim-gosudarstvennyim-ekspert.htm>). – 2012. – 4.09).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Ісландія

Ответ на вопрос «Как нам обустроить выходящую из кризиса Исландию?» лежал на поверхности: необходимо узаконить приоритет потребностей граждан над интересами рынка, а для этого

нужна новая Конституция. Написание и редактирование статей нового Основного закона было поручено 25 гражданам, избранным по простому принципу: каждому должны безусловно доверять не менее 30 человек из 522 выборщиков. Единственным условием участия в Конституционной Ассамблее была беспартийность.

Работа над новой Конституцией началась в феврале 2011 г., и все это время исландцы круглосуточно обсуждали каждую ее фразу в интерактивном режиме на форуме сайта правительства, а также в соцсетях. И предлагали для обсуждения собственные идеи. Например, в ходе дискуссии был поставлен вопрос об отмене партийности и выработке национальной идеологии как компромисса, достигаемого гражданами в ходе открытых дискуссий.

Задача членов Ассамблеи сводилась к письменному оформлению достигнутых компромиссов. Легко видеть, что эта модель принципиально отличается от «всенародных обсуждений», которые происходят в России по принципу: вы пишете, а мы потом решим, что взять, а что проигнорировать.

Сегодня эта работа завершена. В октябре должен пройти референдум, на котором помимо текста Конституции будут предложены и конкретные спорные вопросы: отделение церкви и государства, государственная собственность на природные ресурсы, государственные гарантии доступа в Интернет и др. Чем все это закончится, пока не ясно, но налицо реальное творчество масс и участие «каждой кухарки» в управлении государством (*Ympo.ru* (<http://www.utro.ru/articles/2012/09/06/1070019.shtml>). – 2012. – 6.09).

Додаток

Мирная революция в Исландии очень похожа на реализацию самых смелых мечтаний активистов движения «Оккупируй Уолл-стрит». Тут и демократия прямого действия, и референдумы по всем вопросам, включая финансовые; новая Конституция, рожденная свободным творчеством масс в Интернете; отказ выплачивать внешние долги и уголовные дела против руководителей крупных банков и корпораций, которые довели страну до кризиса; свободный доступ к кредитам, обеспеченный запретом инвестиций за рубеж.

... С начала X в., а может быть и раньше, на «ледяном острове» привыкли решать все вопросы на тангах (собраниях), а раз в год обсуждать самые важные проблемы на альтингах (всеобщие собрания). В 1845 г. в Исландии появился парламент, формируемый в рамках европейской традиции. Страна является парламентской республикой. Есть там и президент, его избирают

каждые четыре года, но число возможных сроков не ограничено. Например, нынешний президент О. Гримссон был этим летом избран на пятый срок.

Прямую демократию в Исландии практикуют до сих пор. До недавнего времени это делали не часто, потому что все было относительно спокойно. Но экономический бум начала 2000-х сменился глубочайшим кризисом. И началось время прозрений и нетривиальных решений.

Сначала общество осознало, что экономический крах стал следствием политики, которую проводило правительство, и финансовых манипуляций в банковской сфере. **Хорошего ответа на вопрос, каким образом активы трех ведущих банков – Landbanki, Kapthing и Glitnir – в десять раз превысили ВВП страны, не было, и возмущенные исландцы вышли на улицу. Осада здания парламента и уличные бои привели к отставке правительства Г. Хорде.** По итогам парламентских выборов, прошедших в начале 2009 г., было сформировано новое коалиционное правительство под руководством члена Социал-демократической партии Д. Сигурдардоттир.

Новое руководство страны занялось спасением того, что осталось от экономики: принимало меры по защите национальной валюты и внутренних счетов, создавало на обломках старой финансовой системы новые контролируемые государством банки и препятствовало вывозу капитала. Помимо этого, оно озаботилось снижением налогового бремени тех, кто больше всех пострадал от кризиса. Например, падение в разы исландской кроны привело к росту долгов по ипотечным кредитам в иностранной валюте. Казавшееся неизбежным разорение домовладельцев остановили благодаря соглашению о том, что долг не может превышать 110 % от стоимости дома, то есть все кризисные накрутки автоматически отсекались.

Тем временем власти Великобритании и Нидерландов, озабоченные поддержанием собственных финансовых систем, выплатили компенсации своим резидентам, понесшим убытки из-за исландского дефолта. Начались переговоры о реструктуризации и выплате долга. Загнанный в угол исландский парламент принял закон о частичном погашении долга и условиях рассрочки: 3,5 млрд евро нужно было выплатить в течение следующих 15 лет. Добывать эти весьма значительные для Исландии деньги планировалось за счет налогов и урезания социалки.

В общем, все как в Греции: долги одних частных банков другим частным банкам оплачивает население, в данном случае – 100 евро ежемесячно с каждого гражданина. Но **в Исландии классическая ситуация – «приватизация прибылей и обобществление убытков» – была воспринята как экстраординарная. Народ снова вышел на улицу. И тут президент Гримс-**

сон сделал нетривиальный ход: отказался утвердить закон и вынес вопрос о погашении долга на референдум.

В марте 2010 г. против выплаты зарубежных долгов проголосовали 93 % участников референдума (столь впечатляющее единение удивительным образом совпало с пробуждением вулкана Эйяфьятлайокудль). Но останавливаться на достигнутом в Исландии не собирались.

Сегодня завершена работа над новой Конституцией страны, которая будет вынесена на референдум в октябре этого года.

Отказ от внешних обязательств, запрет на вывоз капитала и мобилизация внутренних ресурсов заставили исландскую крону работать на экономику страны. Результат налицо: инфляция упала с 20 % до 6 %, ежегодный рост экономики колеблется в районе 2,6 % – 2,9 %, безработица сократилась до 5,8 %, что в два-три раза ниже, чем в Греции, Испании и других проблемных странах еврозоны.

Однако Лондон грозит «затаскать Рейкьявик по судам» за неуплату долгов, а в ходе переговоров о вступлении в ЕС, куда Исландия попросилась в крайне неблагоприятном 2009 г., от нее добиваются снижения рыбных квот и прекращения китового промысла.

Происходящее сегодня в Исландии – это история с открытым финалом. Президент Гриммсон как-то напомнил, что в 2009 г. «Исландии говорили, что если она не примет условия международного сообщества, то станет северной Кубой, а если бы мы согласились, то стали бы северным Гаити». То есть выбирать приходится между двумя крайностями (*Утро.ru* (<http://www.utro.ru/articles/2012/09/06/1070019.shtml>). – 2012. – 6.09).

ЛИТВА

Менять Конституцию в вопросе санкций в отношении лиц, отстраненных путем импичмента, должен будет уже парламент нового созыва, а сейчас планируется создать рабочую группу, которая подготовила бы конституционные поправки, сообщила спикер Сейма Литвы и одна из лидеров правящих консерваторов И. Дягутене.

Так она комментировала озвученное Конституционным судом (КС) решение о том, что закон, который позволил лидеру партии «Порядок и справедливость», отстраненному с поста президента Литвы путем импичмента, Р. Паксасу баллотироваться в парламент, противоречит Конституции.

На вопрос о том, почему Сейм вместе с поправками к закону о парламентских выборах не рассматривал возможность изменения Конституции, И. Дягутене ответила, что был избран такой вариант и было одобрено мнение юристов, что вносить изменения в Конституцию не нужно.

Между тем КС отметил, что после решения Европейского суда по правам человека нужно было внести изменения в Конституцию, а не только в закон о парламентских выборах. По мнению суда, парламент, пытавшийся преодолеть силу постановления КС законом, превысил свои полномочия.

КС оценивал принятую весной поправку к закону о парламентских выборах, согласно которой лица, отстраненные с должности путем импичмента, не могут баллотироваться лишь в течение четырех лет после импичмента. Прежде кандидатам, которые нарушили присягу, пожизненно запрещалось баллотироваться в Сейм.

Последний запрет основывался на принятом ранее постановлении КС. В 2004 г. суд заявил, что лицо, нарушившее конституционную присягу, больше никогда не может занимать должности, вступление в которые связывается с дачей присяги, однако Европейский суд по правам человека заявил, что такой запрет противоречит Европейской конвенции прав человека.

В своём постановлении КС констатировал, что сформированная в 2004 г. правовая позиция имеет значение прецедента и связывает его, говорится в пресс-релизе КС.

По мнению КС, решение Страсбургского суда о том, что пожизненный запрет баллотироваться является непропорциональным, означает, что положения Европейской конвенции основных прав и свобод человека не согласуются с положениями Конституции Литвы, поэтому требуются изменения Конституции.

«С учетом того, что литовская правовая система основывается на принципе верховенства Конституции, единственный способ устранить эти разногласия – принять соответствующие поправки к Конституции», – заявил КС.

КС считает, что, приняв поправки к закону о выборах, «законодатель пытался преодолеть силу постановления КС от 25 мая 2004 г. и тем самым нарушил запрет иными правовыми актами и законами вновь устанавливать такое правовое регулирование, которое не согласуется с понятием положений Конституции, изложенным в постановлении КС».

По мнению КС, парламентарии также «превысили установленные в Конституции собственные полномочия, а также нарушили конституционные принципы разделения властей, правового государства».

Напомним, в 2004 г. Р. Паксас был отстранен от должности президента. В отношении него была проведена процедура импичмента на основе обвинения в нарушении присяги и грубого нарушения Конституции после того, как он в исключительном порядке предоставил своему финансовому покровителю Ю. Борису гражданство Литвы, которое у него в определённый период уже было (*Обзор (<http://www.obzor.lt/news/n6189.html>)*. – 2012. – 5.09).

МОЛДОВА

Президент Молдовы должен избираться гражданами напрямую, а форма правления в стране должна быть президентской. Об этом, как сообщает 4 сентября молдавское государственное информагентство «Молдпресс», заявил премьер-министр Молдовы, председатель Либерально-демократической партии В. Филат.

По мнению премьера, именно президент должен «обладать мандатом главы исполнительной власти», а форма правления в стране должна быть в виде «президентской республики».

В. Филат не уточнил, сохранится ли тогда пост премьер-министра, добавив, что президент должен обладать полномочиями, которые были у него до конституционной реформы 2000 г.

«Дискуссий [в Альянсе] было много, а мнения разделились. Но я считаю, что мы должны рассмотреть эту проблему, касающуюся изменения Конституции очень и очень ответственно. Абстрагируясь от интересов партий и людей, а смотря на перспективу», – заключил он.

По его мнению, Конституция должна также определиться в отношении названия государственного языка. В настоящее время Конституция предусматривает, что это молдавский язык. Премьер утверждает, что теперь Альянс за европейскую интеграцию должен сконцентрироваться над текстом Конституции, а после этого обсудить аспекты, касающиеся ее принятия.

Напомним, что президента в Молдове избирает парламент (*ИА REGNUM (<http://www.regnum.ru/news/polit/1567961.html>)*, *MOLDNEWS (<http://moldnews.md/rus/news/51268>)*. – 2012. – 4.09).

Россия

А. Дидикин, кандидат юридических наук, председатель правления общественного фонда «Сибирский экспертный центр “Модернизация”»

Первые шаги для конституционной реформы в России

Происходящие в России процессы вновь и вновь возвращают к вопросу о несовершенстве той конституционной модели российского государства, которая закреплена в действующей российской Конституции.

... Попытки провести частичные изменения в российскую Конституцию предпринимались неоднократно. В конце 90-х годов существовал ряд проектов новой Конституции, которые остались в основном на уровне научных дискуссий. Внесенные в Конституцию России в конце 2008 г. поправки хотя и предусматривают парламентскую ответственность правительства (в виде ежегодных отчетов о результатах деятельности), но, по существу, не определяют юридических последствий и критериев оценки эффективности деятельности правительства, не говоря уже о возможностях его досрочной отставки. Между тем другая поправка увеличила сроки полномочий президента и парламента, а обсуждавшаяся в марте 2012 г. идея принятия закона о Конституционном собрании для пересмотра Конституции так и осталась нереализованной. В значительной степени это связано с существующей в России партийной системой и монополией «партии конституционного большинства» («Единой России»), что еще более дискредитирует роль и значение институтов парламентского контроля.

Наряду с этим в российской Конституции президент является должностным лицом с особым статусом, не подлежащим юридической ответственности (за исключением процедуры импичмента, реализация которой невозможна в любой ситуации, что ярко проявилось в событиях 1999 г.).

Тем самым очевидна необходимость обсуждения конституционной реформы в России, не только в научном сообществе, но и на уровне общественности. Первым примером такого обсуждения стала дискуссия о проекте новой Конституции России в Высшей школе экономики в марте 2012 г.

Первоочередные вопросы конституционной реформы просты и понятны: это правовой статус президента и его взаимодействие с другими органами публичной власти; механизм формирования правительства на основе воли парламентского большинства; влияние пар-

ламенту на формирование состава органов исполнительной власти и контроль над ними.

Какие поправки в российскую Конституцию возможны сегодня?

1. В Конституции России необходима дополнительная глава, посвященная избирательной системе, не допускающая в дальнейшем на уровне законодательства постоянных изменений юридических процедур выборов. В настоящее время нормы российской Конституции содержат отдельные положения о принципах избирательного права, о выборах президента РФ и депутатов Государственной думы РФ, которых явно недостаточно. Для выборов президента России должна быть закреплена мажоритарная система, а для выборов депутатов Государственной думы – пропорциональная система, в рамках которой избирательный барьер должен быть 4 %. При этом правом выдвижения кандидатов в депутаты Государственной думы должны обладать помимо политических партий избирательные блоки, формирующиеся на основе объединения усилий различных общественных организаций. Действующие с 15 апреля 2012 г. требования к созданию политических партий в России в более упрощенной процедуре позволят, таким образом, максимально представить интересы населения в составе российского парламента.

2. В Конституции РФ необходимо четкое определение правового статуса и компетенции президента РФ как главы государства, подтверждающего свою легитимность путем прямых выборов населением. Правовой статус президента должен быть ограничен осуществлением функций в сфере внешней политики и обеспечения национальной безопасности (без вмешательства в компетенцию МИДа России, а также без прямого вмешательства в деятельность структур правительства), и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (рассмотрение и реагирование на обращения граждан, иные формы влияния). Отсюда следует, что вопросы назначения на должность министра иностранных дел, министра обороны и руководства вооруженных сил подлежат согласованию с главой правительства России, обеспечивающим текущее финансирование органов исполнительной власти и вооруженных сил. Администрация президента РФ при этом выступает «техническим» органом, не обладающим правом издания нормативно-правовых актов.

3. Особое значение в системе органов власти имеет российский парламент – Федеральное собрание РФ, который в свете сложившейся

практики более эффективен в виде однопалатной структуры (Государственной думы). В процессе конституционной реформы разумным является вопрос об упразднении Совета Федерации как фактически недееспособной «палаты регионов» и увеличении числа депутатов Государственной думы, представляющих российские регионы в парламенте. Расширение полномочий парламента позволит преодолеть сложившуюся практику в законотворчестве, когда правительство и Администрация президента выступают основными субъектами законодательной инициативы и подменяют, по сути, деятельность палат российского парламента.

4. Поправка к ст. 103 действующей Конституции РФ, внесенная в 2008 г., может эффективно применяться только в случае, если состав правительства формируется «коалицией парламентского большинства», а не президентом по согласованию с Государственной думой и главой правительства. Состав правительства должен полностью соответствовать расстановке политических партий и избирательных блоков в российском парламенте, а основания для прекращения полномочий правительства должны быть прозрачны и зависеть от уровня доверия депутатов, избранных населением. Тем самым назначение кандидатур на должности министров и утверждение в должности председателя правительства (премьер-министра) должно относиться к исключительной компетенции Государственной думы. Кроме того, работа правительства может быть обеспечена обязательным утверждением депутатами Государственной думы Программы деятельности правительства (как «вотум доверия» новым министрам). Любой «вотум недоверия» конкретному министру со стороны депутатов должен приводить к его отставке.

Указанные предложения требуют обсуждения, чтобы не повторять исторических ошибок 1993 г., когда проект Конституции принимался поспешно в условиях социально-политического кризиса. В современной России существует достаточный уровень активности граждан и общественности, чтобы вести такой необходимый диалог с властью уже сегодня (*Сибкрай.ru* (<http://www.sibkrai.ru/blogs/Didikin/249/>). – 2012. – 20.08).

Лидеру партии «Гражданская платформа» М. Прохорову предлагают изменить Конституцию. По словам одного из сторонников М. Прохорова, бывшего замминистра экономики И. Старикова, расс-

матривается вариант изменения в России конституционного строя, который позволит избежать потрясений и революций.

«Необходимо создать модель государства, когда невозможно будет воссоздать самодержавие в стране. А то очередного Навального выберем, и все. Нужно поменять систему. А чтобы это произошло, в текущем году Госдуме необходимо принять федеральный конституционный закон “О Конституционном собрании”», – заявил И. Стариков.

Между тем М. Прохоров как лидер партии уже в самое ближайшее время может вынести на широкое обсуждение новой Конституции. По крайней мере это предложение уже легло на стол олигарху – его разработали соратники лидера «Гражданской платформы».

Источники в партии М. Прохорова уверены, что стоит ему вынести документ на обсуждение – его тут же подхватят массы: «новая Конституция, как и обновленный состав Думы жизненно необходимы России».

«Двадцать лет назад, в 1993 г., была избрана новая Дума и принята новая Конституция, точно также нужно поступить и сейчас на новом витке развития России. Необходим новый главный документ страны, который не позволит восстановить самодержавие и не допустит перекосов в пользу президентской власти. Нужно сбалансировать институт президентской власти, парламента и правительства, и это позволило бы перезапустить по-новому всю политическую систему, сформировать новый кабинет министров. Это единственный шанс спасти страну от смуты», – пояснил источник.

Однако, как предупреждают эксперты, есть технические сложности с обсуждением столь серьезной инициативы. «Если мы хотим принять новую Конституцию, ее обсуждение нужно вынести на референдум. Чтобы организовать референдум, необходимо собрать конституционное собрание. А для этого должен быть орган, который должен обсуждать разные инициативы, которые приходят от граждан, аккумулировать их, обрабатывать информацию», – рассказали в «Гражданской платформе».

Технически у «прохоровцев» также все просчитано: до 5 декабря этого года Госдума должна принять федеральный конституционный закон «О Конституционном собрании». Дальше она сможет 13 апреля 2013 г. заявить о своем роспуске и сложить полномочия. В октябре 2013 г. в единый день голосования россиянам необходимо выбрать новую Думу, которая в свою очередь проголосует за новую Консти-

туцию (*Valizka.com.ua* (<http://valizka.com.ua/proxorovu-predlagayut-izmenit-konstituciyu-rossii/>)). – 2012. – 7.09).

... Многие политики и эксперты, осознавая дефекты конституционного текста, гибельность выбранного властью пути, видя взросление гражданского общества и протестную активность, приходят также к пониманию необходимости конституционных перемен: от принятия новой Конституции и до более сдержанных позиций, предусматривающих возможность конституционного реформирования в рамках нынешней Конституции посредством поправок к её тексту и внесения изменений в федеральные конституционные законы. В прессе уже активизировалась дискуссия о конституционной реформе, либералы (М. Краснов) и консерваторы (С. Сулакшин) представили очередные проекты Конституции, начал свою работу межпартийный и междисциплинарный Конституционный клуб О. Румянцева, оппозиция всё чаще стала требовать демократизации.

Само же общество, будучи ещё не так давно достаточно далёким от права и Конституции, по последним замерам ЦСР, уже начинает выбирать одним из своих приоритетов личную безопасность и верховенство права. Такая позиция находит своё отражение и в пространстве политики.

Анализ требований московского протестного сообщества показывает, что к лету 2012 г. произошло окончательное осознание им необходимости конституционной реформы. Правда, такое понимание разнится. В Манифесте свободной России 12 июня 2012 г. предлагается принять новую Конституцию для решения вопросов, по которым принятие новой Конституции вовсе и не требуется (сокращение сроков полномочий Президента и расширение полномочий Парламента в формировании Правительства и проведении парламентских расследований). В Программе Республиканской партии России – ПАРНАС от 16 июня 2012 г. содержится более продуманное требование ограничения полномочий Президента и усиления роли Парламента посредством конституционных поправок. В принятом 7 сентября 2012 г. Заявлении участников «Круглого стола 12 декабря» под названием «Задачи гражданского демократического движения в условиях общественно-политического кризиса в стране» содержится призыв разработать и предложить обществу контуры будущей конституционной реформы, которую должна провести

будущая легитимная власть, сформированная на основе результатов досрочных свободных выборов. С момента вступления в силу Конституции России дискуссии о конституционных переменах носят циклический характер, то активизируясь, то затухая, сообразно логике политического процесса. Поэтому в случае радикализации протеста и появления революционной ситуации требования принятия новой Конституции для решения действительно принципиальных вопросов будут только усиливаться (*Радио Эхо Москвы (<http://echo.msk.ru/blog/stanskikh/930150-echo>). – 2012. – 14.09*).

КАЗАХСТАН

Республика Казахстан обладает уникальным опытом внедрения Основного закона – одного из самых молодых в мире, но ничем не уступающего старейшим и лучшим аналогам. Об этом заявил президент Н. Назарбаев, выступая на Международной научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции Казахстана.

«Конституция – это фундамент всей пирамиды государственного устройства, – сказал он. – Мир и согласие – это те ценности, ради утверждения которых в XVIII веке впервые была внедрена эта политико-правовая инновация. Конституция Республики Казахстан в 13 раз моложе американской. Но она базируется на тех же великих принципах свободы, стремления к правовой гармонии и благополучию народа. И 17 лет назад казахстанцы проявили мудрость, сплоченность и единство, проголосовав на референдуме за принятие Основного закона. Сегодня мы можем гордо заявить, что Конституция 1995 г. стала главным фактором казахстанского успеха».

По мнению главы государства, стержнем конституционного порядка является положение о равенстве всех граждан, живущих на казахстанской земле, вне зависимости от их этнической, религиозной и иной принадлежности или же социального происхождения. Президент также отметил, что уникальным является конституционный статус Ассамблеи народа Казахстана – главного механизма межэтнического согласия. Подобного нет ни в одной другой стране мира (*Экспресс К (http://www.express-k.kz/show_article.php?art_id=72400). – 2012. – 1.09*).

Довідково:

Из Закона Республики Казахстан от 20.10.2008 г. № 70-4 «Об Ассамблее народа Казахстана»: Ассамблея народа Казахстана (далее – Ассамблея) – учреждение без образования юридического лица, образуемое президентом Республики Казахстан, способствующее разработке и реализации государственной национальной политики. ...

Ассамблеи областей (города республиканского значения, столицы) – учреждения без образования юридического лица при акимах областей (города республиканского значения, столицы), деятельность которых координируется Ассамблеей.

Целью Ассамблеи является обеспечение межэтнического согласия в Республике Казахстан в процессе формирования казахстанской гражданской идентичности и конкурентоспособной нации на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности народа Казахстана при консолидирующей роли казахского народа.

Основными задачами Ассамблеи являются:

1) обеспечение эффективного взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений, создание благоприятных условий для дальнейшего укрепления межэтнического согласия и толерантности в обществе;

2) укрепление единства народа, поддержка и развитие общественного консенсуса по основополагающим ценностям казахстанского общества;

3) оказание содействия государственным органам в противодействии проявлениям экстремизма и радикализма в обществе и стремлениям, направленным на ущемление прав и свобод человека и гражданина;

4) формирование политико-правовой культуры граждан, опирающейся на демократические нормы;

5) обеспечение интеграции усилий этнокультурных и иных общественных объединений для достижения цели и задач Ассамблеи;

6) возрождение, сохранение и развитие национальных культур, языков и традиций народа Казахстана.

Основными направлениями деятельности Ассамблеи являются:

1) содействие в разработке и реализации государственной национальной политики;

2) содействие формированию казахстанского патриотизма;

3) развитие государственного языка и других языков народа Казахстана;

4) совершенствование региональной политики в межэтнической сфере;

5) участие в разработке и реализации планов и мероприятий в области демографии и миграции;

6) пропаганда казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия в стране и за рубежом;

7) осуществление просветительской и издательской деятельности, направленной на достижение межэтнического согласия;

8) осуществление мониторинга состояния межэтнических отношений, в том числе в области применения государственного языка и других языков народа Казахстана;

9) участие в общественно-политической экспертизе законопроектов по вопросам государственной национальной политики;

10) поддержка казахской диаспоры в зарубежных странах в вопросах сохранения и развития родного языка, культуры и национальных традиций, укрепления ее связей с исторической Родиной;

11) выработка рекомендаций и реализация практических мер по урегулированию разногласий и споров, недопущению конфликтных ситуаций в сфере межэтнических отношений и участие в их разрешении;

12) методическая, организационная и правовая помощь этнокультурным общественным объединениям;

13) проведение семинаров, конференций, осуществление иных мероприятий, обеспечивающих диалог государственных органов и общественных объединений по вопросам межэтнических отношений;

14) взаимодействие с институтами гражданского общества и международными организациями по вопросам обеспечения межэтнического и межконфессионального согласия;

15) оказание содействия в развитии связей других этносов Казахстана с их исторической родиной;

16) иная деятельность, содействующая межэтническому согласию и не противоречащая законодательству Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан:

1) образует и реорганизует Ассамблею;

2) определяет направления деятельности Ассамблеи;

3) назначает и освобождает от должности руководящих должностных лиц Ассамблеи;

4) созывает сессию Ассамблеи;

5) осуществляет иную деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан.

Первому президенту Республики Казахстан принадлежит право пожизненно возглавлять Ассамблею народа Казахстана (**ТОО «КАМАЛ-Консалтинг»**, Павлодар, Казахстан (<http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04187&all=all>)).

Конституционная история Казахстана прошла сложный путь. Предшественниками ныне действующего Основного закона страны стали Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР (25 октября 1990 г.), Конституционный закон «О государственной независимости» (16 декабря 1991 г.), Конституция Казахстана 1993 г.

30 августа 1995 г. на всенародном референдуме народ Казахстана, проголосовав за принятие Конституции, подтвердил свой однозначный выбор – за свободу, процветание и демократию, определил стратегию поступательного развития нашего государства на долгие годы. Конституция определила главные направления всестороннего развития модели единства индивида, гражданского общества и государства, где человек, его жизнь, права и свободы являются высшей ценностью. Как отметил президент Республики Казахстан Н. Назарбаев на международной научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции, «опыт применения Конституции нужен нам как для решения внутренних задач, так и для эффективных ответов на новые вызовы современности».

С 1995 г. в Конституцию Казахстана вносились изменения и дополнения: был увеличен срок полномочий депутатов парламента; изменилась система выборов депутатов мажилиса – теперь они избираются по партийным спискам и от Ассамблеи народа Казахстана, также была внесена норма о судопроизводстве с участием присяжных заседателей.

Конституционная реформа 2007 г. внесла ряд новых важных положений, в числе которых судебное санкционирование ареста, отмена смертной казни (такая мера наказания допускается только за террористические преступления и особо тяжкие преступления, совершенные в военное время). Значительная часть конституционных изменений была посвящена повышению роли парламента и направлена на дальнейшую демократизацию страны. Главная роль в Основном законе закреплена за конституционными правами и свободами человека, которые, являясь высшими ценностями государства и общества, определяют содержание и применение всей нормативно-правовой базы (*Zakon.kz* (<http://www.zakon.kz/analytics/4510285-konstitucija-osnova-grazhdanskogo.html> 2012). – 2012. – 27.08).

Коментар

Конституция 1995 г. является воплощением стремления народа Казахстана к свободе и независимости – **председатель комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам сената парламента РК С. Акылбай.**

– В чем суть конституционной реформы 2007 г.? Как она повлияла на дальнейшее развитие процессов демократизации нашей страны?

– К основным результатам этой реформы, с точки зрения эволюции формы государства, могут быть отнесены: встройка в систему высших государственных органов основных элементов многопартийной системы и интеграция государственной системы с партийными механизмами формирования значительной и решающей части законодательного органа – мажилиса парламента РК, его деятельности. Особое значение имеет переход на более продвинутую и широко распространенную в зарубежных странах пропорциональную избирательную систему, на которую незадолго до этого перешла и России и которая получила развитие также в Украине. Большое значение в перспективе должны иметь выработка и апробация, совершенствование прогрессивных механизмов оптимального учета остатков голосов избирателей – голосов, отданных за партии, не прошедших в парламент. Например, распределение их в той или иной пропорции между партиями, участвовавшими в выборах, но уже с учетом дополнительных критериев, с соответствующей корректировкой законодательства. Тогда пропорциональность системы будет обеспечена в большей степени.

О повышении статуса парламента и раньше много говорилось, в необходимости этого все сходились – в последний год идею поддерживали даже те, кто незадолго до этого выступал с заявлениями о несвоевременности изменения Конституции в 2005 г., когда отмечалось ее 10-летие и в декабре проводились выборы президента. Пожалуй, эти изменения при определенных условиях могут иметь главное значение для последующей эволюции формы государства. В мажилисе парламента РК существенное значение приобрела роль политических партий, партийных парламентских фракций и их лидеров как нового элемента в иерархии высших должностных и наиболее влиятельных лиц.

Важным элементом реформы является некоторое ограничение власти акимов на местах и формирование новой взаимосвязи, некоторых противовесов в отношениях местных исполнительных органов, в данном случае акимов, и местных представительных органов – маслихатов. Тем самым укрепляется единство всей системы государственной власти – как исполнительной, так и представительной, законодательной. Исполнительная вертикаль уже не

столь противопоставляется представительным органам и обособлена от них, намечается тенденция сведения в большей степени системы государственных органов к основному ее источнику – просвещенному и энергичному народу, его воле и сознанию, его потребностям. Увеличено количество назначаемых президентом парламентариев и конституционно закреплено формирование им Ассамблеи народа Казахстана, которая впервые получила представительство в парламенте. В порядке противовеса усилению парламента несколько укреплены также и полномочия Конституционного совета в отношении актов палат парламента. Пожалуй, в дальнейшем, по мере усиления баланса исполнительной и законодательной власти, роль органа конституционного контроля может постепенно возрастать.

Положение о том, что теперь сенат может выполнять функции парламента в целом, по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия мажилиса парламента РК, вызванного досрочным прекращением его полномочий, может рассматриваться также как антикризисная норма. Но она имеет двойное значение – поддержание функционирования парламента в форме малого его варианта, и в то же время – это определенная сдержка в некоторых ситуациях в отношении мажилиса парламента. То есть теперь не только мажилис вправе принимать и начинать обсуждение законов, даже и конституционных. В связи с этим повышается и статус сената.

Получили развитие некоторые элементы правовой системы, которые могут оказать позитивное влияние на состояние прав и свобод человека – вопросы смертной казни и санкционирование ареста судом.

Вообще, в связи с тем, что нижняя палата парламента стала многопартийной, по примеру государств с развитой демократией, у нас должна быть конкуренция при назначениях на высшие государственные должности. И эти назначения должны идти под контролем партийных фракций. Каждая фракция должна иметь возможность выдвигать своего представителя. Когда идет безальтернативное назначение чиновников высшего ранга, это не всегда правильно воспринимается обществом. Полагаю, что назначение должностных лиц, указанных в Конституции, парламентом, что у нас было и раньше, сейчас стало еще актуальнее именно в связи с многопартийностью парламента.

– Какой Вы видите роль парламента Казахстана в будущем?

– В будущем у нас, наверное, будет парламентская республика. Конечно, учитывая сегодняшние реалии, учитывая нашу историю, нам еще рано вато об этом думать. Но президентско-парламентское правление у нас уже проглядывается. Назначения должностных лиц парламентом и согласование с парламентом всех международных договоров, отчет правительства перед парламентом по исполнению государственного бюджета, правительственные

часы, принятие бюджета – все это признаки президентско-парламентского правления. Так наш парламент участвует в управлении государством, особенно в социальном развитии. Это связано с тем, что депутаты более полно представляют интересы населения страны в целом (*КАЗИНФОРМ (<http://inform.kz/rus/article/2490456>). – 2012. – 29.08*).

Коментар

Б. Бекназаров, председатель Верховного суда Республики Казахстан:

С принятием в 1995 г. Конституции граждане Казахстана получили возможность защищать свои права и решать практически все споры в суде. Ст. 14 Конституции Республики Казахстан утверждает, что все равны перед законом и судом. Наряду с другими принципами судопроизводства принцип равенства перед законом и судом нашел отражение и в процессуальном законодательстве. В частности, в соответствии с пунктами 2, 3 ст. 13 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, в ходе гражданского судопроизводства никому из граждан не может быть отдано предпочтение, и никто не может подвергаться дискриминации по мотивам их происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждения, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Никому из юридических лиц не может быть отдано предпочтение, и ни одно из них не может подвергаться дискриминации по мотивам места их нахождения, организационно-правовой формы, подчиненности, формы собственности и других обстоятельств.

Принятие на основе анализа мировой практики нового Гражданского кодекса, который развил частное право, утвердил в полном объеме право собственности, методы гражданско-правового регулирования, равенство субъектов экономических отношений, отвечало в условиях быстрого развития рыночных отношений требованиям серьезной реконструкции гражданского права.

Получили развитие организационные основы судебной системы, гарантии самостоятельности и независимости судей, качество их профессиональной подготовки.

Нынешний период реформирования судебной системы отличается исключительной насыщенностью событий. Судебная система страны во главе с Верховным судом, представляя самостоятельную ветвь власти, продолжает свою работу в русле совершенствования модели казахстанского правосудия. С 17 февраля текущего года в законодательство о судебной системе Казахстана внесены изменения и дополнения, направленные на повышение уровня доверия граждан к судебной системе и создание условий, искореня-

ющих волокиту. В соответствии с новым законом судами апелляционной инстанции не допускается направление дел в районные (городские) суды на новое рассмотрение. Тем самым исключается неоправданная волокита в судебном разбирательстве, необходимость повторного обращения граждан в суды. На новое судебное рассмотрение возможно только направление дел, рассмотренных с участием присяжных заседателей.

Постановление суда апелляционной инстанции вступает в законную силу с момента его оглашения, что ускоряет начало его исполнения.

Кассационная инстанция наделяется правом рассмотрения дел на предмет проверки законности применения норм права всех вступивших в законную силу судебных постановлений. Такая форма позволит кассации повысить эффективность своей работы.

Верховный суд Республики Казахстан осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за деятельностью местных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Одной из основных задач является специализация судов. На сегодня на территории нашей республики работают специализированные уголовные, экономические, административные, военные суды. С 2007 г. в порядке эксперимента в двух городах – Астане и Алматы – работают специализированные суды по делам несовершеннолетних. Положительные результаты показали необходимость создания этих судов и в других регионах страны. Поэтому 4 февраля текущего года указом Президента Республики Казахстан специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних образованы в каждой области.

Создано единое информационное пространство в судебной системе. В деятельность судов внедряются новейшие достижения информационных технологий: автоматизированный документооборот, видеоконференц-связь, аудио-, видеofиксация судебных процессов, информационные киоски.

На сегодня в Республике Казахстан функционируют 377 местных и приравненных к ним судов, в которых ежегодно рассматривается более 1 млн дел.

Штатная численность местных судов республики составляет всего 2181 единицу, вместе с тем кадровый состав судей с 2009 г. обновился более чем на четверть. Кроме того, в порядке реализации норм закона от 17 февраля 2012 г. о создании специализированных апелляционных коллегий в текущем году Высшим судебным советом и Верховным судом проведен анализ деятельности руководящего состава всех областных и приравненных к ним судов. В соответствии с указом президента Республики Казахстан от 2 июля 2012 г. состав председателей коллегий областных судов обновлен более чем

на 60 %. В рамках норм закона от 17 февраля 2012 г. один из основных акцентов сделан на укреплении судебской независимости.

...Основываясь на международных критериях оценки уровня независимости судей, Верховным судом был принят ряд организационных мер.

Законом от 17 февраля 2012 г. в целях исключения внутриведомственного давления на судей в республике упразднены дисциплинарно-квалификационные коллегии судей. Полномочия по возбуждению дисциплинарного производства, рассмотрению дисциплинарных дел в отношении судей были переданы Судебному жюри. Судебное жюри функционирует на сегодня только при Верховном суде с соответствующим представительством судей районных, областных судов и Верховного суда. Правом отмены решений дисциплинарного органа об освобождении судей по отрицательным мотивам наделен Высший судебный совет.

Судебная система наиболее заинтересована в обеспечении высокого профессионального уровня судебского корпуса. Помимо совершенствования нормативно-правовых механизмов принимаются исчерпывающие организационные меры к повышению личной ответственности и квалификации судей. На постоянной основе изучается и анализируется работа каждого судьи, им дается объективная оценка органами судебского сообщества (на пленарных заседаниях и оперативных совещаниях судов, комиссиях по судебской этике, Судебном жюри).

Взаимодействие со средствами массовой информации Верховный суд рассматривает как важное и ответственное направление в деятельности. В суде не просто введена должность пресс-секретаря, а фактически создана полноценная пресс-служба, которую возглавляет профессиональный журналист. В Верховном суде определен отдельный судья-координатор работы со средствами массовой информации. В каждом областном суде определены ответственные лица (судьи или работники аппарата) по связям со СМИ. Их задача – грамотно подготовить соответствующую информацию в виде анонсов, сообщений, пресс-релизов, аналитических материалов. Очень важно, чтобы журналисты правильно использовали официальную информацию из желания внести в нее какие-то коррективы, согласовывали бы правовую сторону вопроса с авторами пресс-релизов, а не отдавали предпочтение ложно понимаемой сенсационности материала. Такое доверие важно для всех, и у нас есть многочисленные примеры делового сотрудничества творческих коллективов СМИ и судов, результатом которых являются телевизионные программы, глубокие по содержанию публикации журналистов, судей и работников аппарата судов, что положительно сказывается как на авторитете суда, так и самих СМИ.

Достаточно развиты интернет-ресурсы Верховного и областных судов. На сегодня решения судов по открытым процессам находятся в общедоступных информационных базах «Справочник по судебным делам», «Банк судебных актов». На постоянной основе ведется работа по проведению форумов «Суды и СМИ Казахстана».

Одним из масштабных проектов является создание Гильдии судебных репортеров Казахстана. Инициаторами создания выступили Союз судей Республики Казахстан, Международный фонд защиты свободы слова и Союз журналистов Казахстана.

Последовательная и взвешенная правовая политика позволила выстроить за годы независимости Казахстана судебную систему, отвечающую в целом общепризнанным международным стандартам и принципам. В сентябре 2011 г. Центральным советом Международной ассоциации судей (МАС) Союз судей Республики Казахстан признан полноправным членом этой авторитетной международной организации. Из стран Содружества Независимых Государств на сегодня в состав МАС вошли только Украина, Молдова, Армения и Азербайджан (экстраординарный член) (*Казахстанская правда* (<http://www.kazpravda.kz/c/1346202589>), – 2012. – 29.08).

Чили

Оппозиционные депутаты и общественные организации Чили представили проект реформы Конституции, который предусматривает установление четвертой урны для голосования на предстоящих президентских выборах, намеченных на 2013 г.

Цель состоит в том, чтобы дать гражданам возможность решить, останется ли страна с Конституцией, принятой в период диктатуры А. Пиночета (1973–1990) или через Учредительное собрание проголосовать за её отмену.

Один из руководителей этой инициативы, сенатор и председатель Социал-демократической радикальной партии Х. А. Гомес говорит, что это глубоко демократический акт.

Г. Рус, член комитета инициативы за Учредительное собрание, сказал, что есть явный консенсус в Чили о необходимости изменений в Конституцию, которую оценивает как «худшую в Латинской Америке» (*Пренса Ламуна* (<http://ruso.prensa-latina.cu/index.php/pl-noticias-de-america-latina-e-caribe/1377-2012-09-04-15-19-36?opcion=pl-ver-noticia>), – 2012. – 4.09).

7 сентября в Национальном конгрессе Сантьяго открылся первый общественный саммит «За новое Чили» с целью поиска альтернативной модели. Форум проходит с проведением около 20 комиссий. Собрание созвано общественными организациями, проф-союзами, экологическими и культурными организациями.

Организаторы встречи заявили, что в среднем люди в 10-процентном сегменте самых богатых в стране зарабатывает в 46 раз больше, чем из беднейших 10 % населения страны.

В Чили существует иррациональное использование природных ресурсов, служащих на благо интересов некоторых бизнес-групп, отечественных и зарубежных, а также исключение коренных народов, пишет публичное заявление.

По мнению лидера университетских студентов К. Вальехо, форум является важным пространством для призыва гражданского общества к построению нового Чили.

«Общественное беспокойство, которое существует с 2011 г., говорит нам, что в Чили существует порочная экономическая модель развития и политическая система, которая имеет серьезные недостатки», – сказала она.

К. Вальехо подчеркнула, что проблемы страны будут решены не теми, кто находится во власти, а общественными организованными движениями, скоординированными и объединенными вокруг общего альтернативного развития в экономической, политической, социальной и культурной сферах страны (*Пренса Ламина (<http://ruso.prensa-latina.cu/index.php/component/content/article/2-uncategorised/1440-?opcion=pl-ver-noticia>). – 2012. – 7.09*).

ГВАТЕМАЛА

Президент Гватемалы П. Молина представил конгрессу страны предложение о внесении поправок в Конституцию, чтобы уточнить 35 из 280 статей Основного закона, после многочисленных обсуждений с политическими партиями и социальными секторами.

С самого начала президент предложил внести именения в 51 раздел 184 статей, однако, после обсуждений, были оставлены всего 35 из всех 280.

Согласно заявлениям главы государства, обращено внимание на такие разделы, как безопасность и правосудие, транспарентность управления, укрепление политических организаций и модернизация налоговой системы.

Предложил включить темы, связанные с коренными народами, чтобы отразить в Конституции следующее положение: Гватемала – многонациональная, многоязычная и многокультурная страна.

П. Молина заявил, что эта реформа является очень важной, чтобы продвигаться вперед в модернизации и укреплении государственной системы, отметив, что это будет зависеть от парламента, который должен принять новые законы в связи с изменениями в Конституции государства.

Гватемальское законодательство предусматривает, что для внесения изменений и проведения реформы Конституции необходимо, чтобы поправки были приняты двумя третями депутатов парламента, потом вынесены для окончательного утверждения на народный референдум (*Пренса Ламуна (<http://ruso.prensa-latina.cu/index.php/component/content/article/13-portada-principal2/1305-?opcion=pl-ver-noticia>). – 2012. – 27.08*).

ЕКВАДОР

... Президент Р. Корреа, заняв должность главы государства 15 января 2007 г., сразу же приступил к реализации ключевого пункта своей предвыборной программы. Он предусматривал созыв Учредительной ассамблеи для разработки принципиально иной Конституции, которой надлежало заложить фундамент кардинально реформированной государственности. Преодолевая сопротивление традиционной элиты, властной команде удалось добиться поставленной цели. 24 апреля состоялся референдум. За созыв Учредительного собрания как полномочного органа для преобразования конституционных рамок государства проголосовали 84 % граждан, пришедших на участки. После длительного обсуждения, жарких дискуссии, порой перераставших в потасовку, 25 июля 2008 г. проект Основного закона был одобрен и передан в Центральную избирательную комиссию. Референдум состоялся 28 сентября.

Таким образом, уместно констатировать, что эквадорский президент один к одному повторил путь венесуэльского коллеги У. Чавеса.

Тождество вариантов проявилось и в том, что прежние легитимные органы законодательной власти фактически перестали функционировать задолго до истечения срока полномочий, а большинство их прерогатив перешло к конституционным ассамблеям. В Эквадоре верховные полномочия Ассамблеи были официально провозглашены 6 декабря 2007 г. Тогда и закончилось параллельное существование двух структур. К тому же реформированные конституции не только значительно расширили права президентов, но и позволяли их избрание на второй срок сразу же по завершении предыдущего мандата.

В соответствии с новой Конституцией 26 апреля 2009 г. прошли всеобщие выборы. На них Р. Корреа получил 53 % голосов. Он это расценивал как безоговорочную поддержку своему курсу, подчеркнув: «Эквадорский народ высказался за социализм». Вместе с тем произошла своеобразная сенсация, впервые за 30 лет демократического строя не понадобилось проведение второго тура. Сыграла свою роль продуманная социальная политика. Особое внимание новые власти уделяли занятости, образованию, здравоохранению, защите материнства и детства, возведению квартир для малообеспеченных категорий населения. Только за три месяца правления, на реализацию проектов подобного рода было ассигновано 600 млн долл., а расходы на эти нужды увеличились на 15 %. В марте 2007 г. в экстренном порядке, учитывая критическую ситуацию в области просвещения, было выделено 125 млн долл. на развитие школ, учебники и питание учащихся. Вдвое повысилась стоимость бонов развития для малоимущих (с 15 до 30 долл.) и чеков на строительство, ремонт и покупку жилья (с 1800 до 3600 долл.). Позже эти бонусы получили название «бонусы человеческого развития». Тем самым подчеркивалась гуманистическая этика социальной политики.

Теперь на подступах к выборам, намечающимся в феврале 2013 г., ... жажда власти, характерная для боливарианских лидеров, побуждает Р. Корреа выдвинуться фактически в третий раз, формально не нарушая Конституцию, ибо в первый раз это было сделано до ее принятия, а два года оказались списанными в переходный этап. Однако нет уверенности, что он сможет добиться успеха с тем же результатом, как в 2009 г., принимая во внимание, что его рейтинги в настоящее время не столь высоки, как прежде, возникли трения с индейскими организациями, с политическими партиями, с ближайшими родственниками, и в оппозицию перешел бывший председатель Конституционной Ассамблеи А. Акоста, задумавший баллотироваться в президенты (*Политком* (<http://www.politcom.ru/14458.html>). – 2012. – 4.09).

АНГОЛА

В Анголе правительственная газета досрочно объявила о переизбрании президента Э. душ Сантуша, который правит уже 33 года. Для беспроблемного избрания в стране пришлось менять Конституцию.

Как сообщила газета *Jornal de Angola*, партия президента МПЛА «уверенно лидирует на всеобщих выборах 2012 г., и все говорит о том, что она получит более 75 % голосов». По новому законодательству это означает, что первый в партийном списке Э. душ Сантуш становится избранным президентом страны

Партия президента – Народное движение за освобождение Анголы – набрала более 74 % голосов после подсчета более 70 % бюллетеней. В столице Луанде у нее 57 % голосов избирателей.

Главный противник МПЛА – бывшая повстанческая группировка УНИТА – почти удвоила свой показатель четырехлетней давности: она набирает 18 %. Новичок избирательной кампании – партия КАСА, состоящая из отколовшихся от МПЛА и УНИТА политиков, набирает 4,6 %.

По новой Конституции Анголы лидер победившей партии автоматически становится президентом. Таким образом, победа МПЛА гарантирует Э. душ Сантушу, который правит страной уже 33 года, еще пять лет у власти (*Vlasti.net* (<http://vlasti.net/news/148904>). – 2012. – 3.09).

ТУНИС

Ядх Бен Ашур, экс-глава комиссии по политическим реформам в Тунисе (март – октябрь 2011 г.), стал лауреатом международной Боннской премии за вклад в развитие демократии. Юрист является одним из авторов проекта новой демократической конституции.

DW: – Ваши полномочия истекли в октябре 2011 г. после выборов Национальной учредительной ассамблеи, которая занимается разработкой новой конституции. Больше всего голосов на выборах получила консервативная исламская партия «Ан-Нахда», которая преследует иные политические цели, нежели вы. Тем не менее вы вместе с другими юристами представили учредительной ассамблее свой проект конституции. Какой была реакция?

– Реакция на наш проект конституции была, к сожалению, крайне сдержанной. Это очень прогрессивный проект, гораздо более прогрессивный, чем представления большинства депутатов ассамб-

леи, в которой доминируют консерваторы. Так, мы предложили отменить смертную казнь, основываясь на универсальных принципах соблюдения прав человека. Но Учредительная ассамблея решила начать разработку проекта конституции с чистого листа. Она не учитывает предложения специалистов со стороны и подыскивает своих экспертов. Я считаю такой подход неправильным.

– В Тунисе идут ожесточенные споры о значении ислама в политической системе. В вашем проекте конституции этот вопрос вообще не поднимается.

– Это действительно так, потому что целью нашего проекта конституции является обеспечение свободы и защита прав человека – и именно такими были требования участников революции. Они никогда не добивались введения шариата как основы государственного права. И тунисская революция никогда не носила религиозного характера.

– Критики обвиняют вас в лаицизме, то есть в устранении влияния религии на общество. В арабском мире этот термин имеет скорее негативный оттенок. Некоторые обвиняют вас даже в антиисламской позиции.

– Я не приверженец лаицизма. Я никогда не предлагал использовать лаицизм в качестве основы для политической системы в Тунисе. Я не требую отделения церкви от государства. Но для меня неприемлема ситуация, при которой партия сможет проводить политику от имени ислама. Если границы между политикой и религией будут размыты, а принцип разделения властей – поять же якобы во имя ислама – будет нарушен, это может привести к самой худшей диктатуре (*Deutsche Welle* (<http://www.dw.de/dw/article/0,,16223311,00.html>). – 2012. – 6.09).

ЕГИПЕТ

Конституційна Асамблея (КА) Єгипту, завданням якої є підготовка нового Основного закону країни, направить делегації до шести країн, у яких вони обговорюватимуть проект Конституції з громадами єгипетських емігрантів. Про це повідомив Абдель-Фаттах Хаттаб, доповідач рекомендаційного комітету Асамблеї.

Найбільша делегація, до якої увійдуть більше чотирьох членів КА, попрямує в США. Інша – до Саудівської Аравії, найбільшого єгипетського виборчого округу за кордоном.

Делегації, також будуть відправлені у Великобританію, Францію, Кувейт та Об'єднані Арабські Емірати.

За словами Хаттаба, єгипетські громади за кордоном нестимуть витрати на поїздки для членів делегації, які перебуватимуть у приймаючих країнах протягом тижня (*Constituent Assembly delegates to discuss draft constitution with Egyptians abroad // Ahram Online* (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/51354/Egypt/Politics-/Constituent-Assembly-delegates-to-discuss-draft-co.aspx>). – 2012. – 26.08 (Оригінал статті – див. Додаток).

Додаток

A number of delegations from Egypt's Constituent Assembly – tasked with drafting a new national charter – will travel to six different countries to discuss a draft constitution with Egyptian expatriate communities abroad, Abdel-Fattah Khattab, rapporteur for the assembly's recommendations committee.

The largest delegation, which will include over four assembly members, will head to the United States, which boasts one of the world's largest Egyptian expat communities. A two-member delegation, meanwhile, will head to Saudi Arabia, the largest Egyptian constituency abroad.

Additional delegations will also be dispatched to the UK, France, Kuwait and the United Arab Emirates.

Reform campaigner Ayman Nour, head of Egypt's Ghad Al-Thawra Party, will be among those travelling to the US, while leading Freedom and Justice Party member and former MP Mohamed El-Beltagi will be part of the delegation visiting Saudi Arabia.

Khattab said that Egyptian communities overseas would bear the travel costs for delegation members, stressing that the leaders of more than one Egyptian expatriate community had contacted Constituent Assembly officials to request the meetings.

The delegations will each stay in their respective host countries for a one-week period, which have yet to be announced.

Following last year's revolution, a group of Egyptians living abroad – along with several local Egyptian rights organisations – filed a lawsuit to demand the right to vote in Egyptian elections and referendums. Last October, a court ruled in their favour, allowing Egyptians residing overseas to cast ballots in national polls for the first time.

Meanwhile, Egypt's troubled Constituent Assembly still faces the risk of being dissolved by court order in September on grounds that it was drawn up by the now-dissolved People's Assembly, the lower house of Egypt's parliament (*Constituent Assembly delegates to discuss draft constitution with Egyptians abroad // Ahram Online* (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/51354/Egypt/Politics-/Constituent-Assembly-delegates-to-discuss-draft-co.aspx>). – 2012. – 26.08).

...Ісламісти Єгипту рішуче виступають проти пропозиції проведення нових президентських виборів після схвалення Конституції на всенародному референдумі.

Це йде врозріз із закликами деяких ліберальних і лівих діячів. Кандидат у президенти Х. Саббахі сказав: «Після прийняття конституції, природно, мають відбутися нові президентські вибори».

Водночас, за словами Е. Ель-Еріана, одного з лідерів партії «Мусульманське братство свободи і справедливості», «коли люди обирали М. Мурсі на пост президента в червні, вони вважали, що він буде залишатися президентом протягом чотирьох років, і тому заклики до проведення нових виборів після того, як буде прийнято конституцію, не логічні». ...

Члени Асамблеї також розійшлися в думці стосовно права М. Мурсі оголошувати війну.

Ісламісти на чолі з Ель-Еріаном заявили, що «президент повинен мати абсолютне право на оголошення війни після консультацій з Верховною радою збройних сил (SCAF) і Національною радою оборони (NDC)».

На їхнє переконання, консультації з обома радами – додаткові інструменти і не є обов'язковими для президента.

Ліберальні члени заперечують проти надання президенту абсолютної влади в оголошенні війни, особливо, якщо президент ісламістів і високопоставлений чиновник заграє з джихадистською ідеологією, яку сповідує Мусульманське братство.

Н. Алі, ліберальний член комітету з прав і свобод людини заявив, що «більшість членів комітету вважають, що президентові не слід розв'язувати руки в оголошенні війни, і він повинен проконсультуватися із SCAF і NDC і домагатися затвердження рішення Народними зборами – нижньою палатою парламенту Єгипту».

Н. Алі вказав, що «статтю 85, яка регулює оголошення війни, варто залишити на розгляд усіх членів Конституційної Асамблеї, яка прийматиме рішення стосовно остаточного тексту на пленарному засіданні».

Він також зазначив, що розбіжності з приводу підготовки ст. 2, яка регулює застосування ісламського закону шаріату, будуть також залишені на розсуд Асамблеї. ...

Регулювання військових

Гострі дискусії точилися також навколо питання, як нова Конституція регулюватиме військові суди.

Члени Верховної ради збройних сил (SCAF) пропонували встановити регулювання військових і цивільних судів у рамках одного розділу. «Це б підкреслило, що обидва види судів не відрізняються в питаннях гарантій і справедливості», – сказав член SCAF М. Шахін.

Утім, його аргумент не знайшов відгуку в більшості членів, особливо професорів права. Р. Батікх, професор конституційного права, заявив, що спочатку військові суди мають бути реструктуризовані відповідно до гарантій та вимог, прийнятих у цивільних судах. Р. Батікх також додав: «Це складне питання буде залишено для вирішення загальними зборами».

Водночас Клуб незалежних суддів рішуче заперечує проти пропозиції міністра юстиції А. Мекки про те, що Верховний конституційний суд (НСС) не підпадає під окремий розділ у новій конституції. Як сказав А. Мекки: «НСС буде приєднано до інших видів цивільних судів і вони регулюватимуться як “єдине правосуддя” одним розділом нової Конституції».

Клуб суддів Державної ради (що включає адміністративні суди) оголосив під час засідання 27 серпня, що вони проти ідеї А. Мекки про «єдине правосуддя».

Голова клубу Х. Ясін сказав, що вони об'єднують свої зусилля з Клубом незалежних суддів «проти нападів на Верховний конституційний суд». Х. Ясін додав: «Проект “єдиного правосуддя” Мекки представляє великі зазіхання на незалежність судів ... тому що це призводить до маргіналізації їхньої ролі в зміцненні прав і свобод громадян в Єгипті» (*Debate intensifies over fundamental rights and freedoms in Egypt's new constitution // Ahram Online (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/51711/Egypt/Politics-/Debate-intensifies-over-fundamental-rights-and-fre.aspx>). – 2012. – 1.09 (Оригінал *stammi* – див. Додаток).*

Додаток

The Constituent Assembly, tasked with writing Egypt's new constitution, made a lot of progress this week. The constitution's chapter on freedoms and rights was completed, and much as 60 per cent of the chapter on the system of government (which regulates the executive, legislative and judicial branches) was also drafted, with the remainder to be concluded next week.

The first reading of the 51-article chapter on freedoms and rights on 27 August, however, caused a clash between Islamist and secular members of the assembly.

Wahid Abdel-Meguid, a liberal-oriented political analyst and the assembly's official spokesperson, said there would be a great leap forward for press freedoms in the new constitution.

Abdel-Meguid said the chapter of freedoms and rights in the new constitution (chapter 2) was drafted to ensure journalists accused of publication offences would not face jail time.

“This is giant step, not to mention that the draft stipulates that lawsuits against journalists cannot be filed by persons who were not directly affected by the published materials,” said Abdel-Meguid.

The text of Article 12 on freedoms and rights pertaining to journalists, Abdel-Meguid indicated, was drafted to read: “Lawsuits against journalists can be filed only by persons who were directly affected by publication offences and if journalists were convicted, they would not be sent to jail.” Abdel-Meguid said that instead of jail sentences, journalists would be fined handsome sums of money.

Abdel-Meguid also indicated that ordinary citizens will be granted the right to issue newspapers for the first time. “This means that this right will no longer be confined to joint stock companies, public institutions, and political parties,” said Abdel-Meguid.

Abdel-Meguid also boasted that “Article 10 of the same chapter will be drafted to prevent the closing down of newspapers by judicial or administrative order.”

In his words, such orders constitute “collective punishment» and are «no longer viable in an age of freedoms.” He concluded that the new constitution will encourage that all national press and media organisations be made independent of the state.

Islamists, however, begged to differ. Essam El-Erian, a leading official of Muslim Brotherhood's Freedom and Justice Party (FJP), said: “We are all for press freedoms but we are against the freedom of journalists to slander and insult citizens and public officials.”

El-Erian insisted that “journalists convicted of publication offences (for example, spreading lies) would not be sent to jail, but those found guilty of insulting and direct libel would be subject to the penal codes which imposes jail sentences.”

Joining forces, Younis Makhyou, a leading member of the ultraconservative Salafist El-Nour Party, argued that “it is essential that journalists accused of libel and slander crimes face jail sentences, while in other offences —such as the crime of disseminating lies — it is enough for journalists and newspapers to face tremendous fines.”

The clash over press freedoms comes against the backdrop of a hostile campaign led by leading figures of the Muslim Brotherhood — the group from

which President Mohamed Morsi hails — against what they deem direct insults and libel.

According to chairman of Shura Council and leading FJP official Ahmed Fahmi, “We are in favour of press freedoms but we are against press hooligans who are fond of insulting public officials without facing harsh punishment.»

The above statements and others did not go down well with most members of the board of the Press Syndicate who accuse the Muslim Brotherhood and President Morsi of doing their best to manipulate public and private media.

“They believe that most of the media is controlled by seculars who stand against realising their dream of turning Egypt into a religious state,” Gamal Fahmi, a leftist board member of the Press Syndicate, told Ahram Online.

Human rights or Western values?

Islamists and seculars also clashed over the issue of human rights and how they should be enshrined in the new constitution.

Manal Al-Taibi, a liberal human rights activist, complained that the committee in charge of drafting the constitution’s chapter on freedoms and rights refused to seek the help of experts on civil society and human rights organisations.

As a result, Al-Taibi told the assembly 27 August, “women were not accorded many of their economic and social rights in the draft chapter, compared to a Muslim country like Morocco whose constitution is very progressive on women’s rights.»

Al-Taibi suspended her membership of the assembly’s Freedoms and Rights Committee last week in protest to what she said was “pressure led by Islamists to phase out many of the internationally-recognised codes on basic human rights and freedoms».

According to Al-Taiba, “most of these Islamist members are unaware of international accords on human rights and civil society activities.”

In response, Islamists lashed out at Al-Taibi, accusing her of trying to impose certain secular Western values on the constitution of a Muslim country. According to Makhyoun, “Some insist that we espouse international accords on human rights and I declare that some of these accords go against Islam.»

Makhyoun further argued that “Islam spoke about rights for humans and animals 13 centuries ago and before we knew about such accords whose many principles are based on secular and Western values.”

Salah Abdel-Maaboud, another Salafist, said: “Some of these accords insist that women below 21 years cannot marry. This goes against Islam.”

Mohamed Saad Gawish, also Salafist, stated: “The draft of the chapter stresses the importance of respecting ‘cultural diversity’! I have fears that this word is used to help some Western secular values infiltrate our Muslim society in a legal and constitutional way.”

No new presidential elections, say Islamists

Islamists also strongly objected to suggestions that new presidential elections be held after the constitution is approved in a national referendum.

This goes against the calls of some liberal and leftist figures. Presidential candidate Hamdeen Sabbahi said, “Once the constitution is promulgated, it is natural that new presidential elections are held.”

According to El-Erian, “When people elected Morsi as president in June, they put in their mind that he would stay for four years, and so calls for new elections after the constitution is drafted are not logical.”

Mohamed Abdel-Salam, the representative of Al-Azhar institution, said the new constitution would only detail the powers and duties of the president of the republic. «It is not expected that new elections will be held.”

Members of the assembly were also divided over Morsi’s right to declare war.

Islamists led by El-Erian said “the president should have an absolute right in declaring war after consulting with the Supreme Council of the Armed Forces (SCAF) and the National Defence Council (NDC).”

El-Erian argued that “the advice of SCAF and the NDC, however, will be optional and not compulsory for the president.”

Liberal members object to granting the president absolute powers in declaring war, especially if the president is an Islamist and a senior official of a group flirting with jihadist ideology, like the Muslim Brotherhood.

Nour Ali, a liberal member of the Freedoms and Rights Committee, said that “Most of members believe that the president should not be given a free hand in declaring war and he should consult with SCAF, the NDC and seek the approval of the People’s Assembly — Egypt’s lower house of parliament.”

Ali indicated that “Article 85 regulating the declaration of war would be left to the 100-member Constituent Assembly to decide on its final text in a plenary meeting.”

Ali also indicated that disagreements over the drafting of Article 2 that regulates the application of Islamic Sharia law will be also left to the Assembly. He said Salafist members still insist that the text of the article must assert that “Islamic Sharia — rather than the principles of Islamic Sharia — should be the major source of legislation in Egypt.”

Ali indicated that, “The majority of members, including Brotherhood activists, see that the 1971 Constitution’s text on this article must remain in place, affirming that ‘principles’ of Islamic Sharia must be the major source of legislation in Egypt.”

Regulating the military

Sharp divisions also erupted over how the new constitution would regulate military courts.

Members of SCAF want military and civil courts be regulated under one chapter.

“This is to stress that both kinds of courts are not different in matters of guarantees and fairness,” said SCAF member Mamdouh Shahin.

Shahin’s argument, however, did not strike a chord with most members, especially law professors.

Ramadan Batikh, a constitutional law professor, said military courts should be restructured first to comply with the guarantees and requirements adopted in civil courts.

Batikh, added: “This tricky issue will be also left to the general meetings of the assembly to decide.”

In the meantime, the independent Judges' Club strongly objected to Minister of Justice Ahmed Mekki’s suggestion that the High Constitutional Court (HCC) not come under an independent chapter in the new constitution.

Mekki said: “The HCC will join other kinds of civil courts and be regulated as one 'unified justice' under one chapter in the new constitution.”

The Judges' Club of the State Council (which includes the administrative courts) announced in a meeting 27 August that they are against Mekki’s “unified justice”.

Chairman of the club Hamdi Yassin said they would join forces with the Judges' Club against “the attacks on the High Constitutional Court.”

Yassin added: “Mekki’s unified justice project represents a large infringement on the independence of courts — especially the HCC and the State Council — because it leads to marginalising their roles in strengthening civil rights and freedoms in Egypt (*Debate intensifies over fundamental rights and freedoms in Egypt's new constitution // Ahram Online (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/51711/Egypt/Politics-/Debate-intensifies-over-fundamental-rights-and-fre.aspx>). – 2012. – 1.09*).

Установчі збори (Конституційна Асамблея – КА) поспішають завершити розробку нової Конституції. За словами М. М. Еддіна (Mohamed Mohey Eddin), керівника Асамблеї та Комітету національної безпеки й оборони, кілька статей булґ завершенї, і він очікує повний перший проект на третьому тижні вересня. Проект буде представлений для обговорення громадськості перед винесенням на референдум.

Військовий бюджет

«Парламент не обговорюватиме деталі військового бюджету для захисту національної безпеки, але він може затвердити остаточне число, ухвалене Комітетом національної оборони», – говорить М. Еддін, згадуючи комітет, який буде створений за Конституцією.

Він зазначив, що більшість членів КА погодилися з цією позицією через «важливість таємниці, яка повинна оточувати все, що пов'язано зі збройними силами».

Комітет національної оборони буде складатися із семи цивільних осіб і семи військових діячів на додаток до президента, який головуватиме в комітеті. Цивільними особами будуть прем'єр-міністр і міністри оборони, закордонних справ, внутрішніх справ, фінансів, а також спікери верхньої і нижньої палат парламенту. Військові діячі будуть представлені начальниками штабу та оперативного відділу Збройних сил, а також керівниками Генеральної розвідки, військової розвідки, ВМФ, ВПС і ППО.

Стратегічний експерт і генерал армії у відставці С. аль-Зайят (Safwat al-Zayat) виступив з різкою критикою пропозиції захистити військовий бюджет від публічного обговорення та заявив, що військові бюджети обговорюються громадськістю у всьому світі.

«Військові бюджети не тільки обговорюються публічно, а й опубліковуються для загального ознайомлення», – підкреслює Зайят, додаючи, що секретність військового бюджету створюватиме ризики пріоритету військових витрат над фінансуванням потреб цивільного економічного розвитку.

... Г. Ейд (Gamal Eid), директор Арабської мережі інформації про права людини, підтримав Зайяту, заявивши, що єгипетський народ має право знати подробиці бюджету своїх військових. «Ми знаємо всі подробиці про бюджети різних армій світу, і ми нічого не знаємо про наші власні», – наголосив Ейд.

Переходячи до війни

Було запропоновано, що Верховна рада Збройних сил має схвалити рішення президента про оголошення війни разом з парламентом.

«Рішення парламенту є остаточним, у той час як думка Комітету національної оборони є консультативною», – говорить М. Еддін. Ейд вітає цю статтю як «позитивний» момент у пропонуваній конституції.

Надзвичайні повноваження

Стаття, яка дає президенту право видати указ щодо використання Збройних сил для підтримки безпеки й порядку, захисту життєво

важливих державних інститутів у випадку «турбулентності» в країні після консультацій з Національним комітетом оборони, все ще обговорюється.

«Ми повністю проти закону про надзвичайний стан і участі армії в його реалізації», – говорить Ейд.

Нагадаємо, Єгипет жив за законом про надзвичайний стан з 1981 р. по 31 травня цього року, коли його дію було зупинено декларацією Верховної ради Збройних сил (SCAF).

Військові суди

Стаття 45 проекту конституції говорить, що створення «надзвичайних судів» «заборонено», і гарантує, що цивільні особи не можуть судитися військовим судом.

Правозахисники привітали статтю як крок у бік захисту прав цивільного населення.

Мирні протести

Інші статті регулюють мирні протести і «мітинги» між громадянами.

У статті 17 про свободи, права і громадські обов'язки йдеться, що «громадяни мають право збиратися без зброї і без необхідності давати будь-які попередні повідомлення. ...Зустрічі з громадськістю та мирні протести є правом громадян, і регулюватимуться законом».

Ця стаття схожа на ст. 59 Конституції 1971 р., яка говорила про свободу проведення приватних і громадських зборів, не зачіпаючи мирні протести.

Міністр внутрішніх справ А. Г. Еддін (Ahmed Gamal Eddin) заявив, що, згідно з законом, який нині розробляється, Міністерство внутрішніх справ має бути повідомлено про протести. Повідомлення повинно містити імена й посади організаторів, інформацію про час і місце проведення акції протесту і те, як довго вона триватиме.

Тим не менш, Бутрос (Boutros) стверджує, що «протест може бути безпосередньою відповіддю на політику уряду і прийняття рішення. Це не практично – повідомляти Міністерство внутрішніх справ за три дні до проведення акції протесту». Вона вважає, що держава не повинна втручатися в право на протест.

Релігія і держава

Стаття 2, яка регулює правовий статус ісламу, залишається спірним питанням серед членів КА. М. Еддін зазначає, що більшість членів Асамблеї висловлюється за збереження статті 1971 р., у якій говориться, що іслам є релігією держави і принципи шариату є основним джерелом законодавства.

... Пропозиції салафітів щодо надання шариату більшого юридичного значення були відкинуті і, на думку деяких членів КА, стаття 2 мала б бути знищена. ... Утім підтримка такої позиції – як в Асамблеї, так і серед громадськості – незначна.

Режим і влада

КА пропонує напівпрезидентську систему. За словами М. Еддіна, більшість членів Асамблеї схвалюють встановлення президентського терміну до чотирьох років, дозволяючи президенту балотуватися на два терміни.

Назва Народних зборів – нижньої палати парламенту – буде змінена на Палату представників, а назва верхньої палати буде змінена з Ради Шури на сенат.

Президент призначатиме прем'єр-міністра, чия політична програма має бути схвалена Палатою представників.

«Усі [в Єгипті] страждали від тиранії, і ми не хочемо надавати президенту забагато влади», – говорить О. Ашур (Omar Ashour), директор Інституту Близького Сходу Університету Ексетера.

Водночас він звертає увагу і на зворотний бік змішаної системи. Якщо президент і більшість у парламенті представлені протилежними групами, може виникнути тупик.

Палата представників з підтримкою парламентської більшості матиме право висловити вотум недовіри Кабінету міністрів. Кабінет міністрів буде змушений піти у відставку після питання про вотум недовіри.

Що стосується сенату, то, як зазначив М. Еддін, його обов'язки все ще обговорюються в КА.

Відповідно до чинного проекту, за його словами, президент зможе ініціювати всенародний референдум про розпуск Палати представників. Референдум має бути проведено за 30 днів після заяви президента, протягом яких діяльність законодавчого органу буде призупинено.

Спірною є запропонована стаття, у якій зазначається, що якщо більшість відкидає рішення про розпуск Палати представників, президент повинен піти у відставку.

Конституційний краудсорсинг (crowdsourcing)

(конституційна народотворчість)

Офіційний сайт про процес розробки конституції, www.dostour.eg, дає можливість відвідувачам представити свої зауваження щодо проекту. Утім, досі на сайті була представлена лише одна частина, під назвою «Права, свободи та громадські обов'язки».

За словами М. Еддіна, існує спеціальний комітет для розгляду пропозицій, представлених на веб-сайті, який вже отримав зауваження від більш ніж 40 тис. осіб.

Коментарі можуть бути розміщені під кожною статтею через обліковий запис Facebook або подання, у якому учасник пише своє повне ім'я, адресу електронної пошти і національний ідентифікаційний номер.

А. Гхарбея (Ahmed Gharbeia), експерт інформаційних технологій та громадський активіст, висловлює сумніви в тому, що КА зможе врахувати всі пропозиції. «Будь-кому має бути дозволено залишити свої коментарі по конституції без жодних обмежень. ... Яка логіка у залишанні національного ідентифікаційного номера?» – запитує він.

Ісландія використовувала соціальні медіа в минулому році, щоб дати змогу громадськості взяти участь у розробці власної конституції. Так було проведено онлайн обговорення статей...

Але А. Гхарбея наголошує, що не може бути ніякого порівняння між Єгиптом, який має більш ніж 90 млн осіб, та Ісландією, яка має 320 тис. Лише близько 20 млн людей у Єгипті мають доступ до Інтернету, у той час як дві третини населення Ісландії зареєстровані у Facebook (*With a first draft expected this month, some leaked articles are proving controversial // Egypt Independent (<http://www.egyptindependent.com/news/emerging-constitution>). – 2012. – 6.09 (Оригінал статті – див. Додаток).*

Додаток

The Constituent Assembly is rushing to complete the new constitution as leaks and comments to the press start to bring several controversial articles more clearly into view.

Mohamed Mohey Eddin, head of the assembly's Defense and National Security Committee, says several articles have been completed, and he expects a complete first draft by the third week of September. It will be released to the public before being put to a referendum.

Egypt Independent outlines the information about the draft available so far.

The military budget

«Parliament won't discuss the details of the military budget to protect national security, but it can approve the final number decided by the National Defense Committee», says Mohey Eddin, referring to a proposed committee that would be created by the constitution.

He says most of the Constituent Assembly's members agreed on this point because of «the importance of the secrecy that should surround anything related to the Armed Forces».

The National Defense Committee would consist of seven civilians and seven military figures in addition to the president, who would act as chairman. The civilians would be the prime minister and the defense, foreign, interior and finance ministers, as well as the speakers of the upper and lower houses of Parliament. The military figures would comprise the Armed Forces chief of staff and chief of operations, as well as the heads of the General Intelligence Services, military intelligence, Navy, Air Force and Air Defense Forces.

Strategic expert and retired army general Safwat al-Zayat harshly criticizes the proposal to protect the military budget from public discussion, saying military budgets are discussed in public around the world.

«We are in an open world now. Military budgets are not only discussed in public but published for everyone to see», Zayat says, arguing that a secret military budget risks prioritizing military spending over civilian economic development. «Sometimes, the internal threat caused by deteriorating economic conditions and lack of social justice is much greater than any outside threat».

Gamal Eid, director of the Arabic Network for Human Rights Information, a Cairo-based rights group, echoes Zayat, saying the Egyptian people have the right to know details of their own military's budget.

«We know all the details on the budgets of different armies around the world and we know nothing about our own», Eid says.

Mass protests erupted in November, partly directed against proposals for «upra-constitutional principles» that would protect the military in precisely this way. More than 40 civilians were killed.

Going to war

It had been proposed that the Supreme Council of the Armed Forces must approve the president's decision to go to war, along with Parliament. «Parliament's decision is final, while the National Defense Committee's opinion is advisory», says Mohey Eddin. Eid hailed this article as a «positive» point in the proposed constitution.

Emergency powers

An article that gives the president the right to issue a decree to allow military forces to maintain security and order and to protect the state's vital institutions in case there is «turbulence» within the country, after consulting the National Defense Committee, is still being debated.

«We are completely against the Emergency Law and involving the army in implementing it», says Eid.

Egypt lived under the Emergency Law from 1981 to 31 May this year, when it was lifted by a SCAF declaration.

Military trials

Article 45 of the draft constitution states that the establishment of «exceptional courts» is «forbidden», and guarantees that a civilian cannot be tried by a military court.

Ever since the SCAF took over power on 11 February, at least 12,000 civilians have been subjected to military trials, according to Eid and other rights groups.

Rights groups hailed the article as a step toward protecting civilian's rights against the military, while expressing some reservations.

«The Emergency Law, which is being amended, could now suspend the implementation of this article and allow exceptional courts, like the Emergency State Security Court, to try civilians», says Magda Boutros, criminal justice director at the Egyptian Initiative for Personal Rights, another rights group.

Peaceful protests

Other articles governed peaceful protests and «meetings» among citizens.

Article 17 of the freedoms, rights and public duties chapter states that «citizens have the right to meet without carrying arms and without having to give any previous notification. Security forces are not permitted to attend their private meetings. Public meetings, convoys and peaceful protests are the citizens' right, and the law will regulate how notification is done».

This article is similar to Article 59 in the 1971 Constitution, which talked about the freedom of holding private and public meetings without touching on peaceful protests.

Interior Minister Ahmed Gamal Eddin has stated that, according to a law now being drafted, the Interior Ministry must be notified before protests. The notification must include the organizers' names and titles, the time and place of the protest and how long it will last.

However, Boutros argues that «protests could be an immediate response to a government policy and decision. It is not practical to notify the Interior Ministry three days before holding protests».

She believes that the state should not interfere in the right to protest.

Religion and the state

Article 2, which governs the legal status of Islam, remains controversial among the Constituent Assembly members. Mohey Eddin believes most of the assembly members favor maintaining the 1971 article, which states that Islam is the religion of the state and the principles of Sharia are the main source of legislation.

There was also a proposal to cite Al-Azhar as an authority on the interpretation of Sharia, but it has been dropped. Mohey Eddin says Al-Azhar Grand Sheikh Ahmed al-Tayyeb refused to support the proposal. Some members fear Al-Azhar

will fall under the influence of the government, as was said to have happened during Hosni Mubarak's rule.

Salafi proposals that would grant Sharia greater legal importance have also been rebutted, and some members think Article 2 should be removed entirely. «Stating religious reference in constitutions allows the interference of religious dogmas into civil life and sidelines many factions in a country like Egypt, which has diverse cultures and religions», argues Hany Ramses of the Maspero Youth Union, a Coptic organization.

There is, however, little support for such a position – both in the assembly and on the street.

Regime and authorities

The Constituent Assembly proposes what political scientists call a semi-presidential system. Mohey Eddin says the majority of assembly members approve of setting the presidential term to four years, while allowing a president to run for two terms.

The name of the People's Assembly — the lower house of Parliament – would be changed to the House of Representatives, while the name of the upper house would be changed from Shura Council to the Senate.

The president would appoint a prime minister whose political program must be approved by the House of Representatives.

«Everybody [in Egypt] has suffered from tyranny, and we don't want a president with too much power», says Omar Ashour, director of the Middle East Institute at the University of Exeter and visiting fellow at the Brookings Doha Center.

However, he adds that there's a downside to the mixed system. If the presidency and a majority in Parliament are held by opposing groups, a deadlock could emerge.

The House of Representatives would have the authority to question the Cabinet and to issue a vote of no confidence with the support of a parliamentary majority. The Cabinet would be compelled to resign following the issue of a vote of no confidence.

The Senate's responsibilities are still being discussed inside the Constituent Assembly, Mohey Eddin says.

According to the current draft, he says, the president would be able to call for a popular referendum to disband the House of Representatives. The referendum would have to be held within 30 days of the president's declaration, during which time the legislature would be suspended.

A controversial proposed article states that if the majority rejects the decision to dissolve the House of Representatives, the president must resign.

Constitution crowdsourcing

The official website for the constitution-drafting process, www.dostour.eg, allows visitors to submit comments on the draft. Just one section has been put on the website so far, titled «Rights, freedoms and public duties».

Mohey Eddin says there is a special committee to review suggestions submitted through the website, which, as of Tuesday received comments from more than 40,000 people.

A comment can be posted on each article through a Facebook account or a submission in which the participant writes his or her full name, email address and National ID number.

Ahmed Gharbeia, information technology expert and activist, says he doubts the Constituent Assembly can take all suggestions into account.

«Anyone should be allowed to leave their comments on the constitution without any restrictions. ... What's the logic behind leaving their National ID number?» he asks.

Iceland used social media last year to allow the public to participate in its own constitution-writing process. It held online discussions on the articles and streamed meetings live on the website and Facebook page. But Gharbeia says there should be no comparison between Egypt, which has more than 90 million people, and Iceland, which has 320,000. About 20 million people in Egypt have Internet access, while two-thirds of Iceland's population have Facebook accounts (*With a first draft expected this month, some leaked articles are proving controversial // Egypt Independent* (<http://www.egyptindependent.com/news/emerging-constitution>). – 2012. – 6.09).

Президент не буде главою поліції за новою Конституцією Єгипту. Про це заявив С. Абдель-Максуд (Salah Abdel-Maksoud), член Комітету системи управління Конституційної Асамблеї. У новій Конституції буде вказано, що поліція є «цивільним органом, вірним Конституції та верховенству закону», – додав С. Абдель-Максуд.

Комітет також ухвалив, що поліція «повинна виконувати свої обов'язки, служити громадянам та забезпечувати їх безпеку, а також відстоювати їхні права і забезпечувати їх особисту гідність, як це стверджується законом», – сказав він.

Також Н. Алі (Noureddin Ali), член комітету, заявив, що відповідно до нової Конституції, громадяни обиратимуть міських, районних і сільських голів. Судова влада здійснюватиме нагляд за такими виборами, додав він. ... Крім того, місцеві ради зможуть бути розформовані тільки за схвалення парламенту (*President will not be head of police force under new constitution: Constituent assembly member // Ahram Online* (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/52125/Egypt/Politics/-/President-will-not-be-head-of-police-force-under-.aspx>). – 2012. – 6.09 (Оригінал статті – див. Додаток).

Додаток

The president will not be the head of the police force under Egypt's new constitution, according to Salah Abdel-Maksoud, a member of the 'system of governance committee' on the constituent assembly.

The new constitution will state that the police is «a civil body whose allegiance should be to the constitution and the rule of law», Abdel-Maksoud added.

The committee had also agreed that the police «Should carry out its responsibilities by serving the citizens and ensuring their security, while also upholding their rights and ensuring their personal dignity, which it is legally obligated to do by law», he said.

Meanwhile, Nouredin Ali, a committee member, stated that under the new constitution citizens would elect city, district and village heads. The judiciary will oversee such elections, he added.

Such positions were appointed under the previous regime.

In addition, local councils will only be disbanded with parliamentary approval.

In late August, a constituent assembly member predicted the draft constitution would be finished in October and put to a public referendum in November (*President will not be head of police force under new constitution: Constituent assembly member // Ahram Online* (<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/52125/Egypt/Politics-/-President-will-not-be-head-of-police-force-under-.aspx>). – 2012. – 6.09).

НОВІ НАДХОДЖЕННЯ ДО НБУВ

Укладач П. Штих, провід. бібліограф

Редактор Т. Добко, заввідділу ДБО

КОНСТИТУЦІЙНЕ (ДЕРЖАВНЕ) ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ І СУЧАСНІСТЬ (закінчення)

Бібліографічний покажчик (2010–2012 рр.)

1. Демократія у країнах Східної Європи : конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання) : зб. наук. доп. і повідомлень IV міжнар. наук. конф. молодих вчених, аспірантів і студ. (27–28 трав. 2011 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Права людини, 2011. – 336 с.: табл. – Текст укр. та рос.

СО30369

2. Кириленко В. П. Конституционное право государств Восточной Европы (на примере Польши, Словакии, Чехии, Беларуси, Молдовы, России, Украины, а также Азербайджана, Армении) : учеб. пособие / В. П. Кириленко, Е. В. Мандрыка. – Симф. : АРИАЛ, 2010. – 255 с.
ВА732916

3. Мяловицька Н. А. Конституційно-правовий статус автономних утворень в унітарних та федеративних країнах Європи : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Мяловицька Ніна Анатоліївна ; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2011. – 39 с.
РА380056

4. Москалюк О. В. Бібліографічний довідник авторефератів дисертацій з конституційного права (1992–2011 рр.) : метод. посіб. / О. В. Москалюк. – К. : Реферат, 2012. – 78 с.
ВА748463

Публікації в періодичних виданнях

5. Трудовые права в системе конституционных прав и свобод граждан зарубежных стран СНГ и Балтии / Худoley К. М. // Вестник пермского университета. юридические науки. – 2010. – № 1. – С. 171–178.

6. Конституционные личные права человека и гражданина: Россия и зарубежные страны / Чиркин В. Е. // Гражданин и право. – 2010. – № 1. – С. 3–20.

7. Конституционные социально-экономические права человека и гражданина: Россия и зарубежные страны / Чиркин В. Е. // Гражданин и право. – 2010. – № 10. – С. 3–18.

8. Конституционное регулирование личных прав и свобод человека в странах АТР / Вечканова Н. В. // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 3. – С. 36–40.

9. Некоторые современные проблемы преподавания конституционного права зарубежных стран / Кененова И. В. // Вестник Московского университета. Серия 11: право. – 2010. – № 1. – С. 109–120.

10. Соотношение административного и конституционного права в зарубежных странах / Муромцев Г. И., Кривельская О. В. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. – 2012. – № 2. – С. 100–108.

11. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в России и зарубежных странах. Сравнительно-правовой анализ / Пеньковский А. В. // Закон и право. – 2011. – № 1. – С. 37–39.

Редактори:
Н. Автономова, Т. Дубас,
Л. Степченко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:
Г. Булахова

Підп. до друку 17.09.2012.
Формат 60x84/16. Друк. офс. Обл.-вид. арк. 6,73.
Видається в друкованому та електронному вигляді.

Видруковано в Національній бібліотеці України
імені В. І. Вернадського
НБУВ, просп. 40-річчя Жовтня, 3, Київ, 03039, Україна

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 5358 від 3.08.2001 р.