

ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідоцтво

про державну реєстрацію

Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

Адреса: 01033, Київ-33

вул. Жилянська, 14

Видавець:

Юридична інформаційна
компанія — «Юрінком Інтер»

Шеф-редактор **В. Ковальський**

Адреса: 04209, м. Київ-209

вул. Героїв Дніпра, 31-б

Редакційна рада:

В. Німченко — голова

М. Козюбра

М. Костицький

П. Мартиненко

О. Мироненко

В. Тихий

Л. Чубар

В. Шаповал

С. Яценко

Відповідальний секретар —

Г. Сурначова

Тел. 238-11-54

238-11-55

5'2003

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України) 5

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) 11

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням громадянина Гулеватого Олександра Івановича про офіційне тлумачення частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року (справа про службових осіб підприємств, установ та організацій) 14

Окрема думка судді Конституційного Суду України**Вознюка В.Д.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Гулеватого Олександра Івановича про офіційне тлумачення частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року (справа про службових осіб підприємств, установ та організацій) 19

Висновок Конституційного Суду України

у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) 21

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Вознюка В.Д.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України)..... 44

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Іващенко В.І.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України)..... 46

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Скоморохи В.Є.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України)..... 48

Висновок Конституційного Суду України

у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України) 53

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Іващенко В.І.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України)..... 74

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Скоморохи В.Є.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України). 76

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ 80

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

В. Шаповал. Юридичний феномен конституції держави. 96

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

П. Мартиненко. Проект конституціоналізації Європейського Союзу. 113

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О. Мироненко. Світова конституційна юстиція міжвоєнного періоду: Британська імперія 127

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ 143

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ****РІШЕННЯ****КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України)

м. Київ
14 жовтня 2003 року
№ 16-рп/2003

Справа № 1-21/2003

*Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:*

Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Ткачука Павла Миколайовича – суддя-доповідач,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шапавала Володимира Миколайовича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Павловського Михайла Антоновича – народного депутата України; залучених до участі у розгляді справи: Ключковського Юрія Богдановича – представника Верховної Ради України, народного депутата України; Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про ста-

тус народного депутата України» в редакції від 22 березня 2001 року № 2328–III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 42, ст. 212).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 50 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації положень зазначених статей Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України».

Заслухавши суддю-доповідача Ткачука П.М., пояснення Павловського М.А., Ключ-ковського Ю.Б., Селіванова А.О., Носова В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі – Закон).

Народні депутати України просять також дати офіційне тлумачення термінів «рішення» і «акти» Верховної Ради України, «депутатський запит», роз'яснити, чи є тотожними терміни «рішення» і «акти» Верховної Ради України, «акт» Верховної Ради України і «депутатський запит» у контексті положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону; в якій формі має здійснюватися попередня підтримка вимоги про направлення запиту до Президента України – голосуванням або збором підписів; чи можливе направлення запиту до Президента України шляхом прийняття Верховною Радою України рішення однією п'ятою від її конституційного складу, коли вимога про направлення запиту попередньо підтримана не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

У конституційному поданні наголошується, що Конституція України та Закон не дають чіткого уявлення про механізм направлення запиту до Президента України, а саме про форму попередньої підтримки вимоги про направлення запиту та кількість голосів, якою має прийматися рішення про його направлення.

2. У листі Президента України до Конституційного Суду України з приводу конституційного подання зазначається, що рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, відповідно до частини другої статті 84, статті 91 Конституції України, Верховна Рада України має приймати виключно на пленарному засіданні шляхом голосування більшістю від її конституційного складу. Конституція України не передбачає, що народний депутат України може сам звернутися із запитом до Президента України.

Президент України вважає, що форма попередньої підтримки вимоги народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України про направлення запиту до глави держави, згідно з Конституцією України, повинна бути встановлена Регламентом Верховної Ради України, а питання, пов'язані з направленням запитів до Президента України, до відповідних органів і посадових осіб, мають бути повніше визначені в Законі шляхом внесення відповідних змін до статті 15.

Голова Верховної Ради України в поясненні Конституційному Суду України зазначає, що відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України повноважна приймати рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від її конституційного складу. У статті 91 Конституції України визначено, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України. Проте ви-

нятку щодо кількості голосів, необхідних для прийняття Верховною Радою України рішення про направлення запиту до Президента України, Конституція України не встановлює. Тому при прийнятті Верховною Радою України рішення про направлення запиту до Президента України має застосовуватися загальна норма, сформульована у статті 91 Конституції України. Форма попередньої підтримки вимоги народно-го депутата України про направлення запиту до Президента України, вважає Голова Верховної Ради України, може здійснюватися як шляхом особистого голосування народних депутатів України на сесії Верховної Ради України, так і відповідною кількістю підписів народних депутатів України.

Інше бачення порядку направлення запиту до Президента України має Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (далі – Комітет). Посилаючись на положення пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України, частини четвертої статті 15 Закону, Комітет дійшов висновку, що рішення Верховної Ради України про направлення запиту до Президента України вважається прийнятним, якщо за нього проголосувало 90 народних депутатів України (одна п'ята від конституційного складу Верховної Ради України), а вимогу про направлення запиту попередньо підтримало 150 народних депутатів України (не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України). В листі Комітету наголошується, що 226 голосів народних депутатів України необхідно лише для прийняття законів, постанов, інших актів Верховної Ради України. Рішення про направлення запиту до Президента України не належать до зазначеної категорії актів, тому в цьому разі має діяти частина четверта статті 15 Закону, згідно з якою Верховна Рада України приймає рішення про направлення запиту однією п'ятою від її конституційного складу.

3. Висновки науковців Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, Одеської національної юридичної академії, Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, Інституту законодавства Верховної Ради України в основному збігаються з позиціями Президента України і Голови Верховної Ради України. Крім того, в них зазначається, що рішення про направлення запиту є актом Верховної Ради України, а запит народного депутата України – його актом як самостійного суб'єкта парламентських відносин. У висновках містяться різні думки щодо термінів «рішення» і «акти» Верховної Ради України. Одні науковці вважають, що ці терміни тотожні, інші стверджують, що вони різняться.

4. У процесі розгляду справи у відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України Павловський М.А. підтримав конституційне подання і додатково пояснив, що частина четверта статті 15 Закону повністю врегульовує питання про направлення запиту до Президента України і не суперечить Конституції України, що Основний Закон України не надає запиту до Президента України відмінних від запиту до відповідних органів або посадових осіб ознак, а встановлює лише таку особливність, як попередня підтримка вимоги про направлення запиту 150 народними депутатами України. Запит, зауважив він, не є актом Верховної Ради України, а рішення і акти Верховної Ради України – не тотожні поняття. Рішення Верховної Ради України про направлення запиту до будь-якого органу чи посадової особи має прийматися однією п'ятою від її конституційного складу.

Ключковський Ю.Б. у виступі зазначив, що за Конституцією України природа запиту єдина, а певні відмінності в запитах зумовлені тим, що їх об'єктами є різні органи і посадові особи. Запит до Президента України визначається особливістю правового статусу глави держави. Тому згідно з пунктом 34 частини першої статті 85 Конституції України, абзацом другим частини четвертої статті 15 Закону вимога про направлення такого запиту має бути попередньо підтримана 150 голосами народних депутатів України. Форма підтримки (усна чи письмова) не має значення. Він вважає, що запит до Президента України обмежений вимогою підтримки 150 голосами народних депутатів України, а не прийняттям рішення про його направлення більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

На думку Селіванова А.О., при тлумаченні пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України слід враховувати, що питання, зазначені в ньому, належать до відання Верховної Ради України. Рішення про направлення запиту – це владна дія парла-

менту України. На реалізацію своєї компетенції Верховна Рада України може приймати рішення у різних формах.

Носов В.В. у виступі констатував, що народний депутат України лише ініціює запит до Президента України, а реалізувати його можна за умови попередньої підтримки вимоги про направлення запиту однією третиною від конституційного складу парламенту України і прийняття Верховною Радою України рішення більшістю від її конституційного складу. Президент України не підконтрольний народному депутату України, тому в Конституції України передбачена особлива норма: направлення запиту до глави держави є повноваженням Верховної Ради України. Парламент України має законодавчо визначити форму підтримки вимоги про направлення запиту до глави держави, але кількість голосів щодо направлення запиту – більше половини від конституційного складу Верховної Ради України – це конституційна норма.

5. Конституційний Суд України, розглядаючи порушені в конституційному поданні питання, виходить з такого.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні і здійснює повноваження, визначені Конституцією України. На реалізацію своїх повноважень вона ухвалює рішення. Прийняття рішень Верховною Радою України здійснюється виключно на її пленарних засіданнях і являє собою процес формування та вираження волі парламенту України. Рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі. Волевиявлення Верховної Ради України з питань, віднесених до її відання, реалізується шляхом голосування народних депутатів України.

Отже, під терміном «рішення» Верховної Ради України, який вживається в частині другій статті 84 Конституції України, треба розуміти результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції.

У Конституції України, крім терміна «рішення» Верховної Ради України, вживається термін «акти». Аналіз положень Основного Закону України дає підстави вважати, що під цим терміном необхідно розуміти документи Верховної Ради України, в яких закріплюється волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції.

Акти приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України. Шляхом прийняття актів набувають офіційного характеру результати волевиявлення Верховної Ради України, тобто її рішення. Юридичними формами актів Верховної Ради України насамперед є закони і постанови.

Таким чином, під терміном «акти», який вживається у статті 91 Конституції України, треба розуміти рішення Верховної Ради України з питань, віднесених до її компетенції, тобто документи, що приймаються визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України у формі законів, постанов тощо.

З положень частини другої статті 84, статті 91 Конституції України випливає, що терміни «рішення» і «акти» Верховної Ради України – це взаємозв'язані правові категорії, які співвідносяться між собою як зміст і форма.

6. Відповідно до частини першої статті 86 Конституції України народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

У статті 15 Закону вказані положення Конституції України конкретизуються, зокрема, в частинах другій, третій зазначається, що запит народного депутата України є його вимогою до відповідних органів або посадових осіб дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції, і вноситься народним депутатом України у письмовій формі.

Конституційний Суд України в Рішенні від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 (справа про статус народного депутата України) з цього приводу зазначив, що народний депутат України може реалізувати своє право на запит (контрольні повноваження) до відповідного органу або посадової особи лише на сесії Верховної Ради України, тоб-

то на її пленарних засіданнях (частина друга статті 84 Конституції України), а в окремих випадках тільки за її рішенням, прийнятим за встановленою Конституцією України процедурою (пункт 34 частини першої статті 85), що здійснення контрольних функцій безпосередньо народним депутатом України можливе в порядку, визначеному статтею 86 Конституції України.

Водночас при дослідженні частин третьої, четвертої статті 15 Закону виявлено, що їх норми неоднозначно розкривають зміст положень статті 86 Конституції України. Зокрема, частиною третьою статті 15 Закону встановлюється процедура розгляду запиту народного депутата України на засіданні Верховної Ради України, а в абзаці першому частини четвертої цієї статті передбачається, що такий запит направляється відповідному органу або посадовій особі за умови прийняття Верховною Радою України рішення однією п'ятою від її конституційного складу.

Аналіз положень частини першої статті 86 Конституції України дає підстави вважати, що звернення із запитом народного депутата України до відповідного органу або посадової особи є повноваженням, яке він здійснює особисто. Про самостійний характер звернення народного депутата України із запитом до відповідного органу або посадової особи йдеться і в частині другій цієї статті, де зазначається, що керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій про результати розгляду запиту зобов'язані повідомляти лише народного депутата України. Отже, направлення запиту народного депутата України до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України.

7. Виходячи з положень пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86 Конституції України, частини другої статті 15 Закону народний депутат України є суб'єктом права запиту до Президента України, до відповідних органів або посадових осіб.

Запит народного депутата України – це результат його особистого волевиявлення, форма реалізації наданих йому повноважень. Акт Верховної Ради України – форма реалізації її повноважень, результат волевиявлення парламенту України як органу державної влади. Отже, запит народного депутата України і акт Верховної Ради України – це різні правові категорії і підстав для їх отождолення немає.

8. Прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, згідно з пунктом 34 частини першої статті 85 Конституції України, належить до повноважень Верховної Ради України. Повноваження парламенту України реалізуються в порядку, визначеному Конституцією України, зокрема статтями 84, 91, в яких зазначається, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування; закони, постанови та інші акти вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України. Системний аналіз положень Конституції України свідчить про відсутність у ній норми, яка передбачає спеціальну кількість голосів для прийняття рішення Верховною Радою України про направлення запиту до Президента України. Тому питання про направлення запиту до Президента України, відповідно до пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України, має вирішуватися на загальних підставах, визначених статтею 91 Конституції України, тобто шляхом прийняття Верховною Радою України правового акта більшістю від її конституційного складу. Згідно з практикою діяльності Верховної Ради України таким актом є постанова.

9. Умовою прийняття рішення Верховною Радою України про направлення запиту до Президента України, відповідно до пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України, є наявність попередньої підтримки вимоги про направлення запиту не менш як однією третиною від її конституційного складу. Такі ж умови щодо прийняття рішення про направлення цього запиту передбачає і Закон (абзац другий частини

четвертої статті 15). Проте форми попередньої підтримки (шляхом голосування, збору підписів народних депутатів України тощо) не визначені. Конституційний Суд України вважає, що визначення форм попередньої підтримки вимоги народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України про направлення запиту до Президента України віднесено до компетенції Верховної Ради України. Тому в цій частині конституційне провадження у справі підлягає припиненню.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 63, 65, 69, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в і р і ш и в :

1. В аспекті конституційного подання:

1.1. Під терміном «рішення» Верховної Ради України, який вживається в частині другій статті 84 Конституції України, треба розуміти результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції.

Під терміном «акти», що вживається у статті 91 Конституції України, необхідно розуміти рішення Верховної Ради України у формі законів, постанов тощо, які приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України.

1.2. Положення частини першої статті 86 Конституції України та відповідні положення частин другої, третьої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» треба розуміти так, що направлення запиту народного депутата України, з яким він на сесії Верховної Ради України звертається до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України.

1.3. Положення пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України, абзацу другого частини четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» необхідно розуміти так, що рішення про направлення запиту до Президента України приймається Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу.

2. Припинити конституційне провадження у справі щодо визначення форм попередньої підтримки вимоги народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України про направлення запиту до Президента України (пункт 34 частини першої статті 85 Конституції України, абзац другий частини четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України»).

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини третьої статті 30 Закону України
«Про вибори депутатів місцевих рад
та сільських, селищних, міських голів»
(справа про вибори депутатів місцевих рад
та сільських, селищних, міських голів)

м. Київ
23 жовтня 2003 року
№ 17-рп/2003

Справа № 1–13/2003

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича – суддя-доповідач,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Ткачука Павла Миколайовича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Ткаченка Миколи Степановича – керівника відділу конституційного та адміністративного права Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Лужанського Андрія Васильовича – головного консультанта цього відділу; представника Верховної Ради України Добкіна Михайла Марковича – народного депутата України; Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; Ставнійчук Марини Іванівни – члена Центральної виборчої комісії,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року № 14/98–ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 3–4, ст. 15).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Заслухавши суддю-доповідача Німченка В.І., пояснення Ткаченка М.С., Лужанського А.В., Добкіна М.М., Селіванова А.О., Носова В.В., Ставнійчук М.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – порушив питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон), згідно з яким реєстрація кандидатів у депутати місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, які самовисунулися, може мати місце за умови їх проживання або роботи на території відповідного виборчого округу.

На думку автора клопотання, оспорювана норма Закону обмежує можливість громадян України реалізувати своє пасивне виборче право і суперечить положенням частини другої статті 24, статті 38, частин першої, другої статті 141 Конституції України.

2. У листі до Конституційного Суду України Президент України стверджує, що положення частини третьої статті 30 Закону щодо реєстрації окружної виборчої комісією кандидатів, які самовисунулися, лише за умови їх проживання або роботи на території цього округу не відповідає Конституції України (є неконституційним), оскільки обмежує право кожного жителя села, селища, міста самовисуватися в будь-якому окрузі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Голова Верховної Ради України у письмовому поясненні зазначає, що з огляду на представницький характер повноважень, якими наділені депутати місцевих рад та сільський, селищний, міський голови, їх обрання із числа громадян, які постійно проживають у даній місцевості і є членами відповідних територіальних громад, не суперечить конституційним принципам виборчого права громадян. Отже, положення частини третьої статті 30 Закону, на його думку, відповідає Конституції України.

Представники суб'єкта права на конституційне подання на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України підтримали подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і зазначили, що оспорюване положення Закону встановлює обмеження реалізації пасивного виборчого права за ознакою місця проживання та місця роботи і суперечить частині другої статті 24, статті 38, частинам першій, другій статті 141 Конституції України.

Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України наголосив на тому, що оспорювана норма Закону не є обмеженням конституційного права за статтею 24 Конституції України, це є спеціальна умова, яка дає можливість забезпечувати самоврядування в Україні.

Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України підтримав позицію Президента України і зауважив, що оспорюване положення Закону суперечить засадам місцевого самоврядування, згідно з якими жителі відповідного села, селища, міста самостійно вирішують питання місцевого значення, усієї територіальної громади, а не лише її частини, адже виборче право має бути загальним і рівним для жителів усього села, селища, міста, а не для жителів того чи іншого виборчого округу, який є тільки частиною відповідного села, селища, міста.

Член Центральної виборчої комісії зазначив, що положення частини третьої статті 30 Закону порушує принцип рівності при висуванні кандидатів, передбачених цим Законом, і принцип рівності конституційних прав, закріплений Конституцією України, оскільки обмежує пасивне виборче право за ознакою місця проживання або трудової діяльності на території відповідного виборчого округу, що є порушенням принципу вільного і рівноправного висування кандидатів на місцевих виборах.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи спір, виходить з такого.

Згідно з частинами першою, третьою статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за певними ознаками, зокрема за ознакою місця проживання (частина друга статті 24). Громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України). Вибори до цих органів є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина перша статті 71 Конституції України).

Засади, особливості та порядок підготовки і проведення виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, а також сільських, селищних, міських голів визначаються вказаним Законом.

Частина третя статті 30 Закону містить положення, за яким прийняття рішення про реєстрацію кандидатів, які самовисунулися у виборчому окрузі, пов'язується з необхідністю їх проживання або роботи на території цього округу, а для реєстрації кандидатів, висунутих в інший спосіб, таких умов не передбачено.

Системний аналіз статей 24, 38, 71 Конституції України дає підстави для висновку, що умови для реєстрації усіх кандидатів повинні бути такими, щоб не допускали обмеження пасивного виборчого права залежно від способу реалізації цього права.

Конституційний Суд України вважає, що припис частини третьої статті 30 Закону, за яким громадяни, які самовисуваються, можуть бути зареєстровані кандидатами лише за умови, якщо вони проживають або працюють на території виборчого округу, обмежує пасивне виборче право таких громадян порівняно з громадянами, висунутими кандидатами в іншому порядку, для яких цієї умови (проживання чи робота в межах території виборчого округу) не передбачено.

Отже, зазначене положення Закону суперечить вимогам статей 24, 38, 71 Конституції України (є неконституційним).

На основі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з яким рішення про реєстрацію кандидатів, які самовисунулися по виборчих округах, приймається окружною (територіальною) виборчою комісією за умови, якщо вони проживають або працюють на території цих округів.

2. Положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням
громадянина Гулеватого Олександра Івановича
про офіційне тлумачення частини другої статті 164
Кримінального кодексу України 1960 року
(справа про службових осіб підприємств, установ та організацій)**

м. Київ
30 жовтня 2003 року
№ 18-рп/2003

Справа № 1-24/2003

*Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:*

**Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича – суддя-доповідач,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,**

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення частини другої статті 164 Кримінального кодексу Української РСР (з 11 липня 1992 року – Кримінальний кодекс України) 1960 року (далі – КК 1960 року) із змінами, внесеними Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР» від 12 січня 1983 року № 4571-Х (далі – Указ), затвердженим Законом Української РСР «Про затвердження Указів Президії Верховної Ради Української РСР про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Української РСР» від 30 червня 1983 року № 5466-Х (Відомості Верховної Ради УРСР, 1983 р., № 4, ст. 50; № 28, ст. 575).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення громадянина Гулеватого О. І.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування судами України частини другої статті 164 КК 1960 року із змінами, внесеними Указом.

Заслухавши суддю-доповідача Тихого В.П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне звернення – громадянин Гулеватий О.І. – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення частини другої статті 164 КК 1960 року для з'ясування питання, чи можна вважати керівників та інших службових осіб підприємств, установ, організацій, у тому числі комерційних банків, заснованих з 1991 року на приватній та колективній формах власності, суб'єктами службових злочинів у період часу до внесення змін до статті 164 КК 1960 року відповідно до Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України та Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 28 січня 1994 року № 3888–XII (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 19, ст. 111), який набрав чинності з 30 березня 1994 року.

Громадянин Гулеватий О. І. вважає, що «слідчі та судові органи неоднозначно тлумачать закон про визначення поняття службової особи, яка може бути суб'єктом службового злочину за станом на 1991–1994 роки». Результатом цієї неоднозначності, зазначає автор звернення, стало безпідставне визнання його суб'єктом службових злочинів, що призвело до незаконного притягнення його до кримінальної відповідальності.

Як приклад неоднозначного тлумачення і застосування в судовій практиці статті 164 КК 1960 року Гулеватий О.І. наводить протилежні вироки в аналогічних справах.

2. Президент України у листі до Конституційного Суду України зазначив, що особливості законодавства того періоду полягала в тому, що терміни «громадські підприємства, установи, організації», «громадські об'єднання» застосовувалися й щодо підприємств, установ, організацій, товариств колективної форми власності, які займалися підприємницькою діяльністю, в тому числі й до комерційних банків.

Голова Верховної Ради України у листі до Конституційного Суду України підкреслив, що така категорія, як «громадське підприємство», вживана у статті 164 КК 1960 року, була відсутня у законі, який встановлював види підприємств в Україні на період з вересня до листопада 1993 року. Комерційний банк, стверджує Голова Верховної Ради України, ні за формою власності, ні за принципом утворення не належав до кола державних або громадських підприємств, установ чи організацій.

У листі до Конституційного Суду України заступника Голови Верховного Суду України зазначається, що у процесі узагальнення судової практики не встановлено фактів визнання чи невизнання службовими тих осіб, які виконували організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки на підприємствах, в установах чи організаціях колективної або приватної форм власності до 30 березня 1994 року, тобто до набрання чинності Законом України від 28 січня 1994 року. Пленум Верховного Суду України, як йдеться у листі, не давав роз'яснень з приводу того, чи були службовими ті особи, які виконували організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки на підприємствах, в установах чи організаціях колективної або приватної форм власності до 30 березня 1994 року.

Позиція Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, викладена в листах до Конституційного Суду України, полягає в тому, що є законні підстави і відповідна слідча та судова практика для притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення службових злочинів працівників комерційних структур, які виконували організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Міністерство юстиції України у листі до Конституційного Суду України зазначає, що керівники комерційних банків, заснованих на приватній та колективній формах власності, фактично виконували організаційно-розпорядчі або адміністративно-госпо-

дарські обов'язки, які є складовим елементом визначення службової особи в статті 164 КК 1960 року, проте вони не займали посади, пов'язані з виконанням таких обов'язків на державних або громадських підприємствах, в установах чи організаціях.

У листі Спілки адвокатів України до Конституційного Суду України йдеться про те, що керівники та службові особи підприємств, установ, організацій, заснованих на іншій формі власності, ніж державна чи громадська, до набрання чинності змінами до статті 164 КК 1960 року, внесеними Законом України від 28 січня 1994 року, не можуть визнаватися як суб'єкти службових злочинів, оскільки частина друга статті 164 КК 1960 року із змінами, внесеними Указом, не відносить їх до визначеного цією нормою кола службових осіб.

Серед науковців, висновки яких надійшли до Конституційного Суду України, немає одностайності щодо порушеного в конституційному зверненні питання.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи цю справу, виходить з такого.

Злочинність і караність діяння визначаються законом про кримінальну відповідальність, який діяв на час вчинення цього діяння (частина друга статті 4 Кримінального кодексу України 2001 року).

Згідно з частиною другою статті 164 КК 1960 року (із змінами, внесеними Указом) «під службовими особами в статтях цієї глави розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на державних або громадських підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки на зазначених підприємствах, в установах чи організаціях за спеціальним повноваженням».

Відповідно до Конституції (Основного Закону) Української РСР 1978 року і Кримінального кодексу Української РСР 1960 року термін «громадські підприємства, установи, організації», який вживався в частині другій статті 164 КК 1960 року (із змінами, внесеними Указом), означав соціалістичні недержавні підприємства, установи, організації.

У зв'язку зі змінами Конституції (Основного Закону) Української РСР, у тому числі виключенням преамбули, викладенням у новій редакції статей 1, 4, припиненням дії глави 2 і т. ін., прийняттям законів України «Про власність», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про господарські товариства», якими відповідно встановлено різноманітність і рівноправність усіх форм власності та їх державний захист, створено рівні правові умови для діяльності підприємств незалежно від форм власності на майно та організаційної форми підприємства і з метою правового захисту суверенітету України, конституційного ладу, внутрішньої і зовнішньої безпеки Законом України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення та Митного кодексу України» від 17 червня 1992 року № 2468–XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 35, ст. 511) було внесено зміни і до КК 1960 року.

Згідно з цим Законом у статтях КК 1960 року, зокрема у частині першій статті 1 щодо завдань Кримінального кодексу України і частині першій статті 7 щодо поняття злочину із словосполучень «соціалістична власність» і «соціалістичний правопорядок» було виключено відповідно слова «соціалістична» і «соціалістичний», а назви глави I «Державні злочини» (1. Особливо небезпечні державні злочини; 2. Інші державні злочини), глави II «Злочини проти соціалістичної власності», глави V «Злочини проти особистої власності громадян» Особливої частини замінено відповідно на «Злочини проти держави» (1. Особливо небезпечні злочини проти держави; 2. Інші злочини проти держави), на «Злочини проти державної і колективної власності», на «Злочини проти індивідуальної власності громадян».

Було внесено зміни також і до деяких статей цих глав, зокрема до статті 84 КК 1960 року, яка передбачала кримінальну відповідальність службової особи і за розкрадання державного або колективного майна шляхом зловживання службовим становищем.

Водночас законодавець у частині другій статті 164 і в інших статтях КК 1960 року (частина третя статті 83, статті 87, 88, 193, 194, 198 тощо) залишив термін «громадські підприємства, установи та організації», позначивши ним будь-які підприємства, установи, організації, крім державних.

Наведене свідчить, що цим Законом було змінено об'єкти злочинів, завдання Кри-

мінального кодексу України 1960 року, поняття злочину, поняття службової особи як суб'єкта розкрадання державного або колективного майна шляхом зловживання службовим становищем, передбачено рівний захист усіх форм власності та захист від злочинних посягань на нормальну діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Внаслідок цього змінилося поняття службового злочину, тим самим зазнало змін і поняття службової особи, яке визначене частиною другою статті 164 КК 1960 року. Суспільна небезпека службових злочинів полягає в тому, що, посягаючи на нормальну діяльність державного і громадського апаратів або апаратів управління підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, вони завдають шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Тому об'єктом службових злочинів стала визнаватися нормальна діяльність державного і громадського апаратів, а також апаратів управління підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, на підставі якої вони створені та функціонують.

З цих же причин суб'єктом службових злочинів законодавець визнав службових осіб державного і громадського апаратів, апаратів управління підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Службові злочини (за винятком давання хабара) пов'язані зі службовою діяльністю службових осіб, порушенням ними функціональних обов'язків. Діяння, що становлять їх об'єктивну сторону, завжди вчиняються всупереч інтересам служби, тобто є незаконними і такими, що суперечать цілям і завданням, заради яких функціонує апарат управління відповідних органів, підприємств, установ та організацій і для виконання яких службові особи цих апаратів наділяються певними повноваженнями.

Отже, після внесення вказаних змін поняттям «громадські підприємства, установи, організації», яке міститься в частині другій статті 164 КК 1960 року (із змінами, внесеними Указом), законодавець охоплював недержавні підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.

Частина друга статті 164 КК 1960 року в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України та Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 28 січня 1994 року, по суті, не змінила поняття службової особи як суб'єкта службових злочинів, визначене частиною другою статті 164 КК 1960 року (із змінами, внесеними Указом і Законом України від 17 червня 1992 року), а лише уточнила термінологію, що вживається в цій статті. Згідно з цією нормою «під службовими особами в статтях цієї глави розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням».

Таке саме визначення службової особи передбачив і чинний Кримінальний кодекс України. Він визнає, що «службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням» (примітка 1 до статті 364).

Таким чином, з моменту набрання чинності Законом України від 17 червня 1992 року службові особи підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності охоплювалися поняттям «службова особа», яке визначено частиною другою статті 164 КК 1960 року (із змінами, внесеними Указом).

Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 20 березня 1991 року № 872–XII банківська система є дворівневою і складається з Національного банку України та комерційних банків різних видів і форм власності, які є установами (юридичними особами) (частина друга статті 1, частини перша, друга статті 2).

Отже, з моменту набрання чинності Законом України від 17 червня 1992 року службові особи будь-яких комерційних банків незалежно від форми власності охоплювалися поняттям «службова особа», яке вживалося у частині другій статті 164 КК 1960 року (із змінами, внесеними Указом).

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 94, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. В аспекті конституційного звернення положення частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року із змінами, внесеними Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР» від 12 січня 1983 року, з моменту набрання чинності Законом України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення та Митного кодексу України» від 17 червня 1992 року треба розуміти так, що поняттям «службова особа» охоплювалися службові особи підприємств, установ, організацій, у тому числі й комерційних банків, незалежно від форми власності.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Вознюка В.Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням
громадянина Гулеватого Олександра Івановича
про офіційне тлумачення частини другої статті 164
Кримінального кодексу України 1960 року
(справа про службових осіб підприємств, установ та організацій)**

1. У пункті 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України (далі – Рішення) зазначено: «В аспекті конституційного звернення положення частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року із змінами, внесеними Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР» від 12 січня 1983 року, з моменту набрання чинності Законом України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення та Митного кодексу України» від 17 червня 1992 року, треба розуміти так, що поняттям «службова особа» охоплювалися службові особи підприємств, установ, організацій, у тому числі й комерційних банків, незалежно від форми власності».

2. Вважаю таке офіційне тлумачення сумнівним. Відповідно до частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року із змінами, внесеними Указом від 12 січня 1983 року, «під службовими особами в статтях цієї глави розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на державних або громадських підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки на зазначених підприємствах, в установах чи організаціях за спеціальним повноваженням».

Така редакція зберігалась до внесення змін Законом України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України та Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 28 січня 1994 року № 3888–XII, за яким частину другу статті 164 Кримінального кодексу викладено в такій редакції: «Під службовими особами у статтях цієї глави розуміються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням».

Конституція України визначає такі форми власності, як приватна, комунальна і державна (стаття 41).

Законами України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697–XII, «Про підприємництво» від 7 лютого 1991 року № 698–XII, «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 року № 887–XII та іншими встановлені, зокрема, колективна і приватна форми власності та їх державний захист.

Згідно із Законом України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення та Митного кодексу України» від 17 червня 1992 року № 2468–XII до Кримінального кодексу були внесені зміни, зокрема до глав II, V, якими передбачалася кримінальна відповідальність за злочини проти державної і колективної власності (глава II) і за злочини проти індивідуальної власності громадян (глава V). Зміни до статті 164 Кримінального кодексу не вносились.

В обґрунтування свого Рішення Конституційний Суд України послався на внесені

цим Законом зміни, оскільки, як зазначив Суд, було змінено об'єкти злочинів, завдання Кримінального кодексу України 1960 року, поняття злочину, поняття службової особи як суб'єкта розкрадання державного або колективного майна шляхом зловживання службовим становищем, передбачено рівний захист усіх форм власності та захист від злочинних посягань на нормальну діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Однак з таким висновком погодитись не можна, оскільки поняття службової особи, визначення якого давалось у частині другій статті 164 Кримінального кодексу України, не змінилось. Не було також рівності у кримінально-правовому захисті колективної та індивідуальної (приватної) власності: за розкрадання колективного майна покарання передбачалось більш суворе, ніж за такі дії щодо індивідуального майна.

Службові злочини мають інший об'єкт посягання, ніж злочини проти власності.

Об'єктом службових злочинів є інтереси служби, а об'єктом другої групи злочинів – власність (право власності). Різняться ці види (групи) злочинів і за суб'єктом, за винятком статей 83, 86¹ Кримінального кодексу України.

На думку автора, є сумнівним, що внесенням наведених у Рішенні змін до Кримінального кодексу України законодавець визнав суб'єктом службових злочинів службових осіб підприємств, установ та організацій усіх форм власності і, тим більш, приватної. Приватні установи, підприємства чи організації аж ніяк не підпадають під поняття «громадські» за змістом частини другої статті 164 Кримінального кодексу України в редакції Указу від 12 січня 1983 року. До внесення до неї змін Законом України від 28 січня 1994 року підприємство, установа та організація, засновані на колективній формі власності, законодавцем до громадських віднесені не були, а їх працівники суб'єктом службових злочинів не визнавались, оскільки колективна власність може розглядатись як вид приватної власності.

Поняття «громадське підприємство, установа чи організація» до набрання чинності Законом України від 24 січня 1994 року мало обмежений зміст, а його розширення не шляхом автентичного тлумачення є неприйнятним.

Поширення змін, внесених до Кримінального кодексу України 1960 року Законом України від 17 червня 1992 року, на главу VIII «Службові злочини» є некоректним. Надавши розширювальне тлумачення положень частини другої статті 164 в редакції Указу від 12 січня 1983 року, Суд фактично застосував аналогію закону, що є неприпустимим у кримінальному праві, а відповідно до частини четвертої статті 3 Кримінального кодексу України 2001 року застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено.

Діяння, які є злочинами, та відповідальність за них визначаються виключно законами України (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України).

Відповідно до частини першої статті 6 Кримінального кодексу України 1960 року злочинність і караність діяння визначаються законом, який діяв під час вчинення цього діяння. Тому суб'єктом службових злочинів до внесення змін до частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року Законом України від 28 січня 1994 року службові особи підприємств, установ та організацій колективної і приватної форм власності не могли бути, оскільки такі підприємства, установи та організації до громадських законодавцем не були віднесені.

3. Якщо припустити можливість двоякого тлумачення положень частини другої статті 164 Кримінального кодексу України в редакції Указу від 12 січня 1983 року, то і в цьому разі треба виходити з «колізії інтересів» фізичної особи чи підприємства і держави.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3 Конституції України).

Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частина третя статті 62 Конституції України).

Не людина для держави, а держава для людини – така ідеологія чинної Конституції України. При «колізійності інтересів» людини і держави превалювати повинні інтереси людини.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших
Конституції України)**

м. Київ
30 жовтня 2003 року
№ 1-в/2003

Справа № 1-40/2003

*Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:*

**Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича – суддя-доповідач,**

розглянув на пленарному засіданні справу про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 3207-1), поданого народними депутатами України А.С. Матвієнком, В.Л. Мусякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковським та іншими, вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало надходження згідно з Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» від 11 липня 2003 року № 1116–IV проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України для його розгляду Верховною Радою України.

Заслухавши суддю-доповідача Шаповала В.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Голова Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» направив до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», поданий 161 народним депутатом України (А.С. Матвієнком, В.Л. Мусякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковским та іншими), яким пропонується внести зміни до статей 29, 59, 78, 81, 82, 85, 88, 89, 90, 92, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 126, 128, 133, 136, 140, 141, 142, 143, 150 Конституції України.

Внесення змін до Конституції України, як зазначено у пояснювальній записці до названого проекту Закону України, викликано необхідністю переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської.

2. Оцінюючи проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Законопроект) на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить «внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції». Вимоги щодо таких змін визначають, зокрема, статті 157 і 158 Конституції України.

Стаття 158 Конституції України (частина перша) встановлює, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Частиною другою зазначеної статті передбачено, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Законопроект, яким пропонується внести зміни до статей 29, 59, 78, 81, 82, 85, 88, 89, 90, 92, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 126, 128, 133, 136, 140, 141, 142, 143, 150 Конституції України, Верховною Радою України нинішнього скликання не розглядався. До цього положення зазначених статей Конституції України не змінювалися. Отже, вимог статті 158 Конституції України додержано.

3. Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Основний Закон держави не може бути змінений, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані в Законопроекті зміни до статей 29, 59, 78, 81, 82, 85, 88, 89, 90, 92, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 126, 128, 133, 136, 140, 141, 142, 143, 150 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України і в цьому відношенні вимог частини першої статті 157 Конституції України додержано.

4. Перевіряючи зміст Законопроекту щодо додержання встановлених у частині першій статті 157 Конституції України вимог про неприпустимість змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України виходить з відповідної оцінки кожного з його положень.

4.1. У Законопроекті пропонується частину третю статті 29 Конституції України викласти в такій редакції:

«У разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповнова-

жені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сорока восьми годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сорока восьми годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою» (тут і далі текст Законопроекту подається згідно з оригіналом).

Стаття 29 Конституції України закріплює право кожної людини на свободу та особисту недоторканність і визначає, що арешт або тримання під вартою можливі лише за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (частини перша і друга).

Відповідно до запропонованої редакції частини третьої статті 29 Конституції України має бути скорочений з сімдесяти двох до сорока восьми годин граничний строк тримання особи під вартою без вмотивованого рішення суду, коли такий захід застосовано у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити. Ці зміни спрямовані на посилення конституційних гарантій права людини на свободу та особисту недоторканність.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані зміни до частини третьої статті 29 Конституції України є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.2. У Законопроекті пропонується доповнити статтю 59 Конституції України частиною третьою такого змісту:

«Порядок та способи надання правової допомоги визначаються законом».

Стаття 59 Конституції України закріплює право кожного на правову допомогу і визначає можливість надання цієї допомоги безоплатно, вільність у виборі захисника своїх прав, діяльність адвокатури для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах. Крім того, в частині першій зазначеної статті прямо вказується на необхідність передбачити законом випадки, коли правова допомога надається безоплатно.

Доповнення статті 59 Конституції України положенням про те, що порядок та способи надання правової допомоги визначаються законом, є таким, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.3. У Законопроекті пропонується така редакція статті 78 Конституції України:

«Стаття 78. Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі.

Народний депутат України не може мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші посади (у тому числі на безоплатній основі) в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, утворених цими органами закладах, підприємствах, установах та організаціях, займатися підприємницькою діяльністю або іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової, творчої), входить до складу керівного або наглядового органу підприємства, товариства або організації, що має на меті одержання прибутку. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Повноваження народного депутата України визначаються Конституцією та законами України».

У Законопроекті пропонуються зміни, якими передбачено встановлення на конституційному рівні ширшого кола видів діяльності і посад, що несумісні з мандатом народного депутата України.

Конституційний Суд України вважає, що зазначені зміни мають на меті конкретизацію правового статусу народного депутата України і є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У Законопроекті пропонується доповнити статтю 78 частиною четвертою, що за

змістом є тотожною частині четвертій статті 76 Конституції України, вилучення якої з тексту відповідної статті в Законопроекті не передбачено.

4.4. У Законопроекті пропонуються зміни до статті 81 Конституції України.

4.4.1. Передбачається в частині другій (підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України) пункт 1 викласти в такій редакції:

«1) складення повноважень за його особистою заявою або у разі невиконання вимог частини третьої статті 78»;

після пункту 4 доповнити частину новим пунктом такого змісту:

«5) нездійснення ним без поважних причин депутатських повноважень протягом чотирьох місяців».

Встановлення таких додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України, як невиконання вимог частини третьої статті 78 в редакції Законопроекту і нездійснення народним депутатом України своїх повноважень протягом чотирьох місяців, не скасовує і не обмежує прав і свобод людини і громадянина. Тому Конституційний Суд України оцінює запропоновані зміни як такі, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

4.4.2. Пропонується така редакція частини третьої статті:

«Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 3, 4, 5 частини другої цієї статті, приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України».

Пропонується також доповнити статтю частиною шостою такого змісту:

«У разі смерті народного депутата України його повноваження припиняються з дня видачі свідоцтва про смерть».

З переліку підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України, що відбувається за рішенням Верховної Ради України, виключено пункти 2, 6 про припинення повноважень у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо народного депутата України та у разі його смерті.

Зазначені зміни стосовно дострокового припинення повноважень народного депутата України за рішенням Верховної Ради України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.4.3. Пропонується після частини третьої доповнити статтю частиною четвертою такого змісту:

«У разі виходу або невходження народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (виборчого блоку партій), зі складу парламентської фракції даної партії (виборчого блоку партій) його повноваження припиняються достроково за рішенням суду».

У Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статті 81 Конституції України від 4 липня 2001 року № 2-в/2001 визначено, що запропоноване у відповідному законопроекті положення «У разі виходу народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії, блоку політичних партій, зі складу фракції даної партії, блоку партій, його повноваження припиняються достроково на підставі закону» відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Доповнення у Законопроекті до статті 81 Конституції України по суті є тотожним наведеному вище положенню. Воно не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.5. У Законопроекті пропонується частину п'яту статті 82 Конституції України викласти в такій редакції:

«Організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України та регламентом Верховної Ради України».

Нова редакція частини п'ятої статті 82 Конституції України передбачає визначення порядку і організації діяльності парламенту, зокрема, не законом про регламент Верховної Ради України, а Регламентом Верховної Ради України, тобто актом, який не потребує підписання і офіційного оприлюднення Президентом України відповідно до статті 94 Конституції України. Із запропонованою зміною пов'язана зміна частини третьої статті 88 Конституції України, що міститься у Законопроекті: «Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України».

Зазначені зміни частини п'ятої статті 82 і частини третьої статті 88 Конституції України є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.6. У Законопроекті передбачаються зміни до статті 85 Конституції України (повноваження Верховної Ради України).

4.6.1. Пропонується така редакція пунктів 3, 12, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 27 і 29 частини першої та доповнення цієї частини пунктом 37:

«3) прийняття законів України та їх тлумачення»;

«12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, звільнення з посади та прийняття відставки Прем'єр-міністра України; затвердження за поданням Прем'єр-міністра України персонального складу Кабінету Міністрів України; затвердження на посадах або звільнення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»;

«18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України;

19) призначення та звільнення членів Ради Національного банку України;

20) призначення та звільнення членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії України за поданням Президента України»;

«24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державної прикордонної служби України, Голови Служби безпеки України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України;

25) призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України за поданням Президента України»;

«27) обрання суддів»;

«29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів у порядку, визначеному законом»;

«37) висловлення недовіри особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад».

Пропозиція стосовно надання Верховній Раді України повноваження тлумачити закони пов'язана з пропозицією щодо зміни статті 150 Конституції України в частині вилучення з кола повноважень Конституційного Суду України офіційного тлумачення законів України. Водночас у Законопроекті не передбачаються зміни до статті 147 Конституції України і тим самим зберігається положення її частини другої про те, що Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення, зокрема, законів України.

У Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 були визнані такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України, запропоновані зміни до пункту 3 частини першої статті 85 та статті 150 Конституції України, за якими Верховній Раді України пропонувалося надати повноваження офіційно тлумачити закони України, а Конституційний Суд України позбавити цього повноваження.

Отже, запропоновані зміни до пункту 3 частини першої статті 85 та пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України передбачають обмеження права індивіда звертатися до Конституційного Суду України і тим самим права на судовий захист, встановленого частиною першою статті 55 Конституції України.

Інші зміни до частини першої статті 85 Конституції України і доповнення цієї частини новим пунктом 37 фактично стосуються перерозподілу повноважень між органами державної влади, порядку призначення та звільнення певних посадових осіб. Зазначені зміни не скасовують і не обмежують права і свободи людини і громадянина.

При цьому частина з таких пропозицій уже була предметом розгляду Конституційним Судом України.

Зокрема, розглядалося питання щодо порядку призначення та звільнення Прем'єр-

міністра України (з тією відмінністю, що законопроектом про внесення змін до Конституції України передбачалося попереднє надання згоди на призначення його на посаду та звільнення з посади Президентом України, а не призначення його за поданням Президента України, звільнення з посади та прийняття відставки Прем'єр-міністра України); затвердження за поданням Прем'єр-міністра України персонального складу Кабінету Міністрів України; затвердження на посадах або звільнення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Згідно з Висновком Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002 зазначені зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.6.2. У Законопроекті пропонується частину другу статті 85 Конституції України викласти в такій редакції:

«Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції та законів України віднесені до її відання».

Конституційний Суд України вважає, що запропонована редакція частини другої статті 85 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Водночас Конституційний Суд України виходить з того, що конституційний лад демократичної, правової держави має одним з головних принципів здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України шляхом прийняття законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідає б закріпленому в частині першій статті 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України.

4.7. У Законопроекті пропонується нова редакція частини другої статті 89 Конституції України:

«Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та за дорученням Верховної Ради України здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України».

Питання щодо доповнення частини другої статті 89 Конституції України положенням про те, що комітети Верховної Ради України «здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України», вже було предметом розгляду Конституційним Судом України, і ці зміни у Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 були визнані такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Пропоновані зміни, згідно з якими здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних функцій можливе за дорученням Верховної Ради України, суттєво відрізняються від попередніх редакцій і узгоджуються з іншими положеннями статті 89 Конституції України (наприклад, створення тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій). Створення спеціальної чи слідчої комісії або доручення здійснити відповідну перевірку певному комітету є питанням доцільності. З урахуванням викладеного Конституційний Суд України вважає, що запропонована редакція частини другої статті 89 Конституції України має бути визнана такою, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.8. У Законопроекті передбачаються зміни до статті 90 Конституції України.

4.8.1. Частину другу пропонується викласти в такій редакції:

«Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України:

1) якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися;

2) якщо впродовж шістдесяти днів після складення повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила новий склад Кабінету Міністрів України.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Прези-

дент України приймає після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками, керівниками депутатських фракцій і груп».

Питання щодо підстав дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України саме в такій редакції було предметом розгляду Конституційного Суду України, який визнав, що такі зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

Положення про необхідність попередніх консультацій щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є новою (третьою) частиною статті 90 Конституції України. Це положення також не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.8.2. У Законопроекті пропонується нова редакція частини четвертої статті 90 Конституції України:

«Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України, а також протягом одного року після ініціювання та розгляду Верховною Радою України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту».

Ця частина, з урахуванням попереднього доповнення до статті 90 Конституції України, має бути частиною п'ятою цієї статті.

Аналізовані доповнення повинні розглядатися в контексті «стримувань і противаг», що характеризують взаємовідносини між Верховною Радою України і Президентом України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані зміни до статті 90 Конституції України є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.9. У Законопроекті передбачено зміни до статті 92 Конституції України.

Пропонується в частині першій пункти 9, 21 викласти в новій редакції і доповнити цю частину новими пунктами 23, 24 і 25:

«9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності»;

«21) статус народного депутата України»;

«23) порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України;

24) засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону;

25) статус, організація і порядок діяльності Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Пропонується нова редакція пункту 1 частини другої:

«1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади митної справи; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи».

Аналогічні зміни до статті 92 Конституції України, а саме до пункту 21 її частини першої, вже розглядалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України. Зазначалося також, що Верховна Рада України може приймати закони й з інших, крім перелічених у статті 92, питань, які потребують законодавчого врегулювання, але в межах повноважень, передбачених Конституцією України (Висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001).

Пропоновані зміни, що містяться у Законопроекті, по-перше, передбачають включення до переліку питань, які відповідно до статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України: порядку укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України, засад законодавчої діяльності та основних вимог до закону; статусу, організації і порядку діяльності Рахункової палати (саме таку назву, на відміну від пункту 25 аналізованої статті, містить запропонована редакція статті 98), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; по-друге, передбачають вилучення з переліку законодавчого регулювання питань щодо порядку та організації діяльності Верховної Ради України; по-третє, питання засад митної справи пе-

ренесено з частини першої статті 92 до переліку питань, які встановлюються виключно законами, в її частині другій.

Конституційний Суд України вважає зазначені зміни до статті 92 Конституції України такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4. 10. У Законопроекті передбачено зміни до статті 94 Конституції України.

Пропонується нова редакція частини третьої:

«У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом»;

Частину четверту пропонується замінити трьома частинами такого змісту:

«Якщо під час повторного розгляду закон буде прийнятий не менш як 300 народними депутатами України, Президент України зобов'язаний його негайно підписати.

Закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України, у встановленому цією Конституцією порядку має бути підписаний Президентом України не пізніше наступного дня після отримання та офіційного оприлюднення.

У випадку непідписання закону Президентом України він має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом».

Пропоновані зміни до статті 94 Конституції України аналогічного змісту, за винятком положення про обов'язковість підписання Президентом України законів про внесення змін до Конституції України та відмінності щодо кількості голосів народних депутатів України, необхідних для подолання вето Президента України під час повторного розгляду закону, вже розглядалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

Новела щодо обов'язку Президента України підписати прийнятий Верховною Радою закон про внесення змін до Конституції України не пізніше наступного дня після його отримання також не стосується питання скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Отже, запропоновані зміни до статті 94 Конституції України є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Проте викликає зауваження формулювання, за яким зазначені закони мають бути підписані «не пізніше наступного дня після отримання та офіційного оприлюднення». Таке формулювання уможливує оприлюднення закону без підписання. Крім того, не вирішено питання про порядок підписання та оприлюднення законів про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, які мають затверджуватися всеукраїнським референдумом.

4. 11. У Законопроекті пропонується така редакція частини другої статті 97 Конституції України:

«Поданий звіт має бути оприлюднений Кабінетом Міністрів України».

Аналогічне питання було предметом розгляду Конституційним Судом України, і ця зміна визнана такою, що не суперечить вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

4. 12. Статтю 98 Конституції України пропонується викласти в новій редакції:

«Стаття 98. Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата».

Пропозиція щодо розширення повноважень Рахункової палати шляхом надання їй функції контролю за формуванням прибуткової частини Державного бюджету України розглядалася Конституційним Судом України і була визнана такою, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

4.13. У Законопроекті передбачено зміни до статті 106 Конституції України.

4.13.1. Пропонується в частині першій пункти 12, 13, 14 виключити, а пункти 8, 9, 10, 11, 15, 16, 25 і 30 викласти в новій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених частиною другою статті 90 Конституції України;

9) вносить подання Верховній Раді України про призначення Прем'єр-міністра України;

10) вносить подання Верховній Раді України про призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України;

11) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України та за наявності згоди Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державної прикордонної служби України, Голову Служби безпеки України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

«15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства;

16) зупиняє з мотивів невідповідності Конституції України (неконституційності) чи законам України дію нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) цих актів, а в разі їх невідповідності законам України – до Генерального прокурора України»;

«25) нагороджує державними нагородами в порядку, визначеному законом»;

«30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, крім законів про внесення змін до Конституції України, прийнятих відповідно до Розділу XIII Конституції України».

Зазначені зміни корелюють зі змінами до статті 85 Конституції України і відповідають вимогам її статті 157. Проте існує неузгодженість пункту 16 аналізованої статті з частиною другою статті 137 Конституції України.

4.13.2. Частину четверту пропонується викласти в такій редакції:

«Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 11, 15, 17, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання».

Наведена редакція містить зміни до пунктів, де визначено повноваження Президента України, в межах яких видані акти потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, і є такою, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.14. У Законопроекті пропонується частину шосту статті 111 Конституції України викласти в такій редакції:

«Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання рішення Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину».

Аналогічні по суті зміни вже досліджувалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002). З огляду на це Конституційний Суд України вважає, що зміни до частини шостої статті 111 не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.15. У Законопроекті передбачено статтю 112 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції період до обрання і вступу на пост новообраного Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

У разі неможливості виконувати свої обов'язки Головою Верховної Ради України за станом здоров'я або коли на час дострокового припинення повноважень Президента України посада Голови Верховної Ради України є вакантною, виконання обов'язків Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

Особа, яка виконує обов'язки Президента України до вступу на пост новообраного Президента України, не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 15, 16, 19, 22, 23, 24, 25, 27 статті 106 Конституції України».

Аналогічні зміни, за винятком певних відмінностей у визначенні обсягу повноважень посадової особи, яка виконує обов'язки Президента України до вступу на посаду новообраного Президента України, були предметом розгляду Конституційним Судом України і визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002). Отже, запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України також звертає увагу на те, що запропоновані зміни до частини першої статті 112 Конституції України містять редакційні неточності.

4.16. У Законопроекті пропонується нова редакція частин другої і третьої статті 113 Конституції України:

«Кабінет Міністрів України відповідальний та підконтрольний перед Верховною Радою України і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України».

Зміни стосовно відповідальності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України були предметом розгляду Конституційним Судом України і визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002). Положення про інші межі підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів України Верховній Раді України також не зачіпає прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані зміни до статті 113 Конституції України є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.17. У Законопроекті пропонується нова редакція статті 114 Конституції України:

«Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

За поданням Президента України на посаду Прем'єр-міністра України призначається представник політичної партії (виборчого блоку партій), яка (який) має у Верховній Раді України найбільшу кількість народних депутатів України.

У разі відмови політичної партії (виборчого блоку партій), що має найбільшу кількість народних депутатів України, від висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України або відхилення Верховною Радою України запропонованої нею (ним) кандидатури право на висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України належить другій за кількістю народних депутатів України політичній партії (виборчому блоку партій).

У разі відхилення Верховною Радою України двох попередньо запропонованих Президентом України кандидатур на посаду Прем'єр-міністра України має бути запропоновано Президентом України представника парламентської коаліції, якщо така буде створена на основі більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кандидатури на посади міністрів закордонних справ, внутрішніх справ, оборони України, у питаннях надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи попередньо узгоджуються Прем'єр-міністром України з Президентом України».

Аналогічні зміни до Конституції України розглядалися Конституційним Судом України, який визнав їх такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

Конституційний Суд України вважає запропоновані у Законопроекті зміни до статті 114 такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.18. У Законопроекті пропонується нова редакція статті 115 Конституції України:

«Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України в день її першого пленарного засідання.

Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України має право заявити про свою відставку Прем'єр-міністрові України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, або в разі прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри, а так само у разі складення ним повноважень перед новообраною Верховною Радою України, за дорученням Верховної Ради України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів.

У випадку дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Кабінет Міністрів України, який був відправлений у відставку, продовжує виконання своїх обов'язків до обрання нового складу Верховної Ради України, а в разі отримання від новообраної Верховної Ради України відповідного доручення – до сформування новообраною Верховною Радою України нового складу Кабінету Міністрів України, але не довше шістьдесяти днів з дня першого пленарного засідання новообраної Верховної ради України».

Подібні зміни до частин першої і третьої статті 115 Конституції України вже були предметом розгляду Конституційним Судом України і визнані такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

У другій частині статті пропонується адресувати заяву Прем'єр-міністра України про відставку не Президентові України, а Верховній Раді України.

Нова редакція частин четвертої і п'ятої, які пропонується на заміну частин третьої та четвертої чинної редакції цієї статті, спрямована на забезпечення стабільності функціонування Кабінету Міністрів України у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що всі запропоновані зміни до статті 115 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.19. У Законопроекті пропонується зміни до статті 116 Конституції України.

Пункт 10 викласти в такій редакції:

«10) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України органи виконавчої влади, крім міністерств, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади».

Доповнити пунктами 11 і 12 такого змісту:

«11) призначає за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, крім випадків, передбачених Конституцією України, припиняє повноваження цих осіб на посадах;

12) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України».

Подібна редакція пунктів 10 і 12 вказаної статті вже розглядалася Конституційним Судом України і була визнана такою, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

Пункт 11, що містить пропозицію уповноважити Кабінет Міністрів України призначати за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконав-

чої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, крім випадків, передбачених Конституцією України, і припиняти повноваження цих осіб на посадах, не впливає на права і свободи людини і громадянина.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані зміни до статті 116 Конституції України є такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.20. Законопроект містить нову редакцію статті 118 Конституції України:

«Стаття 118. Виконавчу владу в Автономній Республіці Крим здійснює Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, а в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

Запропонована в Законопроекті редакція частин четвертої, п'ятої, сьомої, восьмої та дев'ятої статті 118 Конституції України передбачає, зокрема, надання Кабінету Міністрів України повноважень щодо призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій, скасування їх рішень. Ці повноваження в чинній Конституції України віднесені до компетенції Президента України.

Зазначені пропозиції розглядалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що запропонована редакція статті 118 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.21. У Законопроекті пропонується доповнити статтю 121 Конституції України, яка визначає функції прокуратури України, пунктом 5 такого змісту:

«5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, а також за додержанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

Конституційний Суд України вважає, що доповнення статті 121 Конституції України має на меті посилення захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Але ці зміни не узгоджено з пунктом 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Крім того, запропоноване загальне положення щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина потребує законодавчої конкретизації.

Конституційний Суд України визнає зазначені зміни такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.22. У Законопроекті пропонується нова редакція частини першої статті 122 Конституції України:

«Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається

на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Висловлення недовіри Генеральному прокуророві України Верховною Радою України має наслідком його відставку з посади».

Наведена редакція зумовлена передбаченим Законом про перерозподіл повноважень між Верховною Радою України і Президентом України.

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина і є такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України.

4.23. У Законі про проект передбачено виключити частину четверту статті 126 Конституції України, відповідно до якої судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше.

Ця пропозиція безпосередньо пов'язана зі зміною пункту 27 частини першої статті 85, згідно з яким до повноважень Верховної Ради України належить обрання суддів (за чинною Конституцією України – «обрання суддів безстроково»).

Вилучення частини четвертої статті 126 Конституції України кореспондується з новою редакцією частини першої статті 128, яку містить Закон про проект: «Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України строком на 10 років, з правом повторного обрання, в порядку, встановленому законом».

У частині першій статті 126 Конституції України встановлено, що незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України. Саме як відповідна гарантія чинною Конституцією України передбачено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше. Періодичне строкове переобрання суддів може призвести до зниження рівня гарантованої Конституцією України незалежності суддів. Конституційний Суд України також вважає, що за змістом Закону про проект існує невизначеність щодо статусу суддів, які відповідно до чинної Конституції України обрані безстроково.

Скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина за змістом нової редакції статті 126, частини першої статті 128 Конституції України не передбачається.

4.24. У Законі про проект міститься нова редакція статті 133 Конституції України:

«Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь, райони, громади (сільські, селищні, міські).

Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів з відповідною територією, має визначені межі та управління якою здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до закону.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, визначений законом».

Запропоновані зміни спрямовані на реформування системи адміністративно-територіального устрою України: з переліку адміністративно-територіальних одиниць вилучаються райони в містах (але про ці одиниці йдеться в частині сьомій статті 140 і частині першій статті 142); як адміністративно-територіальну одиницю визначено громаду (сільську, селищну, міську). Конституційний Суд України вважає, що ці зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.25. У Законі про проект пропонується нова редакція частини третьої статті 136 Конституції України:

«Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Прем'єр-міністром України».

Така пропозиція зумовлена перерозподілом повноважень між відповідними органами і не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.26. У Законопроекті запропоновано нову редакцію статті 140 Конституції України:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантована законом можливість жителів громади, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, підстави і порядок взаємного делегування повноважень встановлюються законом.

Повноваження, закріплені за державними органами влади і органами місцевого самоврядування, не можуть дублюватися.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад (сільських, селищних, міських), є районні та обласні ради, їх виконавчі органи.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Запропоновані зміни пов'язані з новим визначенням громади в пропозиціях до статті 133 Конституції України, з необхідністю змінювати назви як органів місцевого самоврядування, так і відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина в новій редакції статті 140 Конституції України не передбачається.

4.27. У Законопроекті пропонуються зміни до статті 141 Конституції України.

Частини першу і другу викласти в такій редакції:

«До складу ради громад входять депутати, які обираються жителями відповідної громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки голову відповідної громади, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

Частину четверту викласти в такій редакції:

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

Конституційний Суд України вважає зазначені зміни такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.28. Пропонується нова редакція частин першої і другої статті 142 Конституції України:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності громад (сільських, селищних, міських), районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Громади (сільські, селищні, міські) можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

Запропоновані зміни пов'язані з новим визначенням громади в пропозиціях до статті 133 Конституції України, з необхідністю змінювати назви як органів місцевого самоврядування, так і відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина за змістом нової редакції статті 142 Конституції України не передбачається.

4.29. У Законопроекті викладено нову редакцію статті 143 Конституції України:

«Стаття 143. Громади (сільські, селищні, міські) безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування на підставах і в порядку, визначених законом, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропонувані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим у редакції статті, по суті, зберігається визначення громади як населення – суб'єкта права місцевого самоврядування, а не адміністративно-територіальної одиниці.

4.30. У Законопроекті пропонуються зміни до частини першої статті 150 Конституції України.

Абзац п'ятий пункту 1 викласти в такій редакції:

«правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим».

Пункт 2 викласти в такій редакції:

«Офіційне тлумачення Конституції України».

Доповнити новим пунктом 3 такого змісту:

«3) надання висновку на законопроект про внесення змін до Конституції України, згідно вимог розділу XIII цієї Конституції».

Оцінку запропонованих змін до пункту 2 статті 150 Конституції України викладено в підпункті 4.6.1 цього Висновку.

Зміна до абзацу п'ятого пункту 1 статті 150 Конституції України розширює коло правових актів, перевірка яких на предмет конституційності віднесена до юрисдикції Конституційного Суду України; доповнення статті пунктом 3 впливає з положень статті 159 Конституції України. Ці зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 155, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ДІЙШОВ ВИСНОВКУ:

1. Визнати проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 3207-1), поданий народними депутатами України А.С. Матвієнком, В.Л. Мусіякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковським та іншими, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України в частині змін, якими передбачається:

1.1. Частину третю статті 29 Конституції України викласти в такій редакції:

«У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимча-

совий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сорока восьми годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сорока восьми годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою».

1.2. Статтю 59 Конституції України доповнити частиною третьою такого змісту:
«Порядок та способи надання правової допомоги визначаються законом».

1.3. Статтю 78 Конституції України викласти в такій редакції:
«Стаття 78. Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі.

Народний депутат України не може мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші посади (у тому числі на безоплатній основі) в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, утворених цими органами закладах, підприємствах, установах та організаціях, займатися підприємницькою діяльністю або іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової, творчої), входити до складу керівного або наглядового органу підприємства, товариства або організації, що має на меті одержання прибутку. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Повноваження народного депутата України визначаються Конституцією та законами України».

1.4. У статті 81 Конституції України:

1.4.1. У частині другій:

«пункт 1 викласти в такій редакції:

«1) складення повноважень за його особистою заявою або у разі невиконання вимог частини третьої статті 78»;

після пункту «4» доповнити новим пунктом такого змісту:

«5) нездійснення ним без поважних причин депутатських повноважень протягом чотирьох місяців».

У зв'язку з цим пункт «5» вважати пунктом «6».

1.4.2. Частину третю викласти в такій редакції:

«Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 3, 4, 5 частини другої цієї статті, приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України».

1.4.3. Після частини третьої доповнити новою частиною такого змісту:

«У разі виходу або невходження народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (виборчого блоку партій), зі складу парламентської фракції даної партії (виборчого блоку партій) його повноваження припиняються достроково за рішенням суду».

У зв'язку з цим частину четверту вважати частиною п'ятою».

1.4.4. Доповнити частиною шостою такого змісту:

«У разі смерті народного депутата України його повноваження припиняються з дня видачі свідоцтва про смерть».

1.5. Частину п'яту статті 82 Конституції України викласти в такій редакції:

«Організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України та регламентом Верховної Ради України».

1.6. У статті 85 Конституції України:

1.6.1. Пункти 12, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 27 і 29 частини першої викласти в такій редакції:

«12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, звільнення з посади та прийняття відставки Прем'єр-міністра України; затвердження за поданням Прем'єр-міністра України персонального складу Кабінету Міністрів

України; затвердження на посадах або звільнення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»;

«18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України»;

19) призначення та звільнення членів Ради Національного банку України»;

20) призначення та звільнення членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення»;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії України за поданням Президента України»;

«24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державної прикордонної служби України, Голови Служби безпеки України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України»;

25) призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України за поданням Президента України»;

«27) обрання суддів»;

«29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів у порядку, визначеному законом».

1.6.2. Доповнити частину першу новим пунктом 37 такого змісту:

«37) висловлення недовіри особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад».

1.6.3. Частину другу викласти в такій редакції:

«Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції та законів України віднесені до її відання».

1.7. Частину третю статті 88 Конституції України викласти в такій редакції:

«Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України».

1.8. Частину другу статті 89 Конституції України викласти в такій редакції:

«Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та за дорученням Верховної Ради України здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України».

1.9. У статті 90 Конституції України:

1.9.1. Частину другу викласти в такій редакції:

«Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України:

1) якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися;

2) якщо впродовж шістдесяти днів після складення повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила новий склад Кабінету Міністрів України.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президент України приймає після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками, керівниками депутатських фракцій і груп».

1.9.2. Частину четверту викласти в такій редакції:

«Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України, а також протягом одного року після ініціювання та розгляду Верховною Радою України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту».

1.10. У статті 92 Конституції України:

1.10.1. У частині першій:

«пункти 9 і 21 викласти в такій редакції:

«9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності»;

«21) статус народного депутата України»;

доповнити новими пунктами «23», «24» і «25» такого змісту:

«23) порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України;

24) засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону»;

«25) статус, організація і порядок діяльності Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

1.10.2. Пункт 1 частини другої викласти в такій редакції:

«1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади митної справи; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи».

1.11. У статті 94 Конституції України:

1.11.1. Частину третю викласти в такій редакції:

«У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом».

1.11.2. Частину четверту замінити трьома частинами такого змісту:

«Якщо під час повторного розгляду закон буде прийнятий не менш як 300 народними депутатами України, Президент України зобов'язаний його негайно підписати.

Закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України, у встановлену цією Конституцією порядку має бути підписаний Президентом України не пізніше наступного дня після отримання та офіційного оприлюднення.

У випадку непідписання закону Президентом України він має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом».

У зв'язку з цим частину п'яту вважати частиною сьомою».

1.12. Частину другу статті 97 Конституції України викласти в такій редакції:

«Поданий звіт має бути оприлюднений Кабінетом Міністрів України».

1.13. Статтю 98 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 98. Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата».

1.14. У статті 106 Конституції України:

1.14.1. У частині першій:

«пункти 8–11, 15, 16, 25 і 30 викласти в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених частиною другою статті 90 Конституції України;

9) вносить подання Верховній Раді України про призначення Прем'єр-міністра України;

10) вносить подання Верховній Раді України про призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України;

11) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України та за наявності згоди Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державної прикордонної служби України, Голову Служби безпеки України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України»;

«15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства;

16) зупиняє з мотивів невідповідності Конституції України (неконституційності) чи законам України дію нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) цих актів, а в разі їх невідповідності законам України – до Генерального прокурора України»;

«25) нагороджує державними нагородами в порядку, визначеному законом»;

«30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, крім законів про внесення змін до Конституції України, прийнятих відповідно до Розділу XIII Конституції України»;

пункти 12–14 виключити».

1.14.2. Частину четверту викласти в такій редакції:

«Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 11, 15, 17, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання».

1.15. Частину шосту статті 111 Конституції України викласти в такій редакції:

«Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання рішення Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину».

1.16. Статтю 112 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції період до обрання і вступу на пост новообраного Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

У разі неможливості виконувати свої обов'язки Головою Верховної Ради України за станом здоров'я або коли на час дострокового припинення повноважень Президента України посада Голови Верховної Ради України є вакантною, виконання обов'язків Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

Особа, яка виконує обов'язки Президента України до вступу на пост новообраного Президента України, не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 15, 16, 19, 22, 23, 24, 25, 27 статті 106 Конституції України».

1.17. Частини другу і третю статті 113 Конституції України викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України відповідальний та підконтрольний перед Верховною Радою України і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України».

1.18. Статтю 114 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

За поданням Президента України на посаду Прем'єр-міністра України призначається представник політичної партії (виборчого блоку партій), яка (який) має у Верховній Раді України найбільшу кількість народних депутатів України.

У разі відмови політичної партії (виборчого блоку партій), що має найбільшу кількість народних депутатів України, від висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України або відхилення Верховною Радою України запропонованої нею (ним) кандидатури право на висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України належить другій за кількістю народних депутатів України політичній партії (виборчому блоку партій).

У разі відхилення Верховною Радою України двох попередньо запропонованих Президентом України кандидатур на посаду Прем'єр-міністра України має бути запропоновано Президентом України представника парламентської коаліції, якщо така буде створена на основі більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її

на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кандидатури на посади міністрів закордонних справ, внутрішніх справ, оборони України, у питаннях надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи попередньо узгоджуються Прем'єр-міністром України з Президентом України».

1.19. Статтю 115 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України в день її першого пленарного засідання.

Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України має право заявити про свою відставку Прем'єр-міністрові України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, або в разі прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри, а так само у разі складення ним повноважень перед новообраною Верховною Радою України, за дорученням Верховної Ради України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів.

У випадку дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Кабінет Міністрів України, який був відправлений у відставку, продовжує виконання своїх обов'язків до обрання нового складу Верховної Ради України, а в разі отримання від новообраної Верховної Ради України відповідного доручення – до сформування новообраною Верховною Радою України нового складу Кабінету Міністрів України, але не довше шістьдесяти днів з дня першого пленарного засідання новообраної Верховної ради України».

1.20. У статті 116 Конституції України:

1.20.1. Пункт 10 викласти в такій редакції:

«10) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України органи виконавчої влади, крім міністерств, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади».

1.20.2. Доповнити пунктами 11 і 12 такого змісту:

«11) призначає за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, крім випадків, передбачених Конституцією України, припиняє повноваження цих осіб на посадах;

12) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України».

1.21. Статтю 118 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 118. Виконавчу владу в Автономній Республіці Крим здійснює Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, а в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону

скасовані Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

1.22. Статтю 121 Конституції України доповнити пунктом 5 такого змісту:

«5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, а також за додержанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

1.23. Частину першу статті 122 Конституції України викласти в такій редакції:

«Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Висловлення недовіри Генеральному прокуророві України Верховною Радою України має наслідком його відставку з посади».

1.24. Частину четверту статті 126 Конституції України виключити.

1.25. Частину першу статті 128 Конституції України викласти в такій редакції:

«Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України строком на 10 років, з правом повторного обрання, в порядку, встановленому законом».

1.26. Статтю 133 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь, райони, громади (сільські, селищні, міські).

Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів з відповідною територією, має визначені межі та управління якою здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до закону.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, визначений законом».

1.27. Частину третю статті 136 Конституції України викласти в такій редакції:

«Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Прем'єр-міністром України».

1.28. Статтю 140 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантована законом можливість жителів громади, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, підстави і порядок взаємного делегування повноважень встановлюються законом.

Повноваження, закріплені за державними органами влади і органами місцевого самоврядування, не можуть дублюватися.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад (сільських, селищних, міських), є районні та обласні ради, їх виконавчі органи.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

1.29. У статті 141 Конституції України:

1.29.1. Частина першу і другу викласти в такій редакції:

«До складу ради громад входять депутати, які обираються жителями відповідної громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки голову відповідної громади, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

1.29.2. Частина четверту викласти в такій редакції:

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

1.30. Частина першу і другу статті 142 Конституції України викласти в такій редакції:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності громад (сільських, селищних, міських), районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад.

Громади (сільські, селищні, міські) можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

1.31. Статтю 143 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 143. Громади (сільські, селищні, міські) безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування на підставах і в порядку, визначених законом, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

1.32. У частині першій статті 150 Конституції України:

1.32.1. Абзац п'ятий пункту 1 викласти в такій редакції:

«правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим».

1.32.2. Доповнити новим пунктом 3 такого змісту:

«3) надання висновку на законопроект про внесення змін до Конституції України, згідно вимог розділу XIII цієї Конституції».

2. Визнати проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України, в частині змін, якими передбачається:

2.1. У пункті 3 частини першої статті 85 Конституції України віднести до повноважень Верховної Ради України тлумачення законів України.

2.2. У пункті 2 частини першої статті 150 Конституції України вилучити з повноважень Конституційного Суду України офіційне тлумачення законів України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскаржений.

Висновок Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Вознюка В.Д.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших
Конституції України)**

1. У пункті 1 резолютивної частини Висновку Конституційного Суду України (далі – Висновок) зазначено: «Визнати проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 3207-1), поданий народними депутатами України А.С. Матвієнком, В.Л. Мусіякою, А.І. Мартинюком, О.О. Морозом, Ю.Г. Ключковським та іншими, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України в частині змін, якими передбачається:

1.24. «Частину четверту статті 126 Конституції України виключити».

1.25. Частину першу статті 128 Конституції України викласти в такій редакції:

«Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України строком на 10 років, з правом повторного обрання, в порядку, встановленому законом».

Обґрунтовуючи Висновок на відповідність, зокрема, статті 157 Конституції України пропонує законопроект змін до статті 126, частини першої статті 128 Конституції України, за якими професійні судді після першого призначення Президентом України строком на 5 років будуть обиратися Верховною Радою України на 10 років, з правом повторного обрання, в порядку, встановленому законом, Конституційний Суд України зазначив, що такими змінами не передбачається скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Проте Висновок Суду в цій частині викликає сумнів з таких підстав. Відповідно до частини першої статті 126 Конституції України незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України. Однією із гарантій незалежності суддів є конституційний припис чинної Конституції України про те, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше (частина четверта статті 126). Аналогічна конституційна гарантія визначена у частині першій статті 128 Конституції України.

Згідно з частиною першою статті 129 Конституції України судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. Право людини і громадянина на судовий захист своїх прав і свобод є їх конституційним правом (стаття 55 Конституції України).

У своєму застереженні в мотивувальній частині Висновку Конституційний Суд України зазначив, що періодичне переобрання суддів може зробити їх залежними від посадових осіб, відповідальних за рекомендації до переобрання та уповноважених на обрання суддів. Для такого застереження Конституційного Суду України є підстави, оскільки при обранні на посаду професійного судді чи не вирішальне значення відіграє суб'єктивний (людський) фактор. Якщо при безстроковому обранні професійному судді, за належного виконання ним своїх обов'язків, гарантується повна незалежність при відправленні правосуддя, то при періодичному його переобранні на певний строк така гарантія фактично скасовується. А це, в свою чергу, ставить суддю

в становище «самозбереження» в умовах політичного ринку, що призведе до руйнації принципу незалежності суддів при відправленні правосуддя.

2. Головною метою судово-правової реформи в Україні, відповідно до схваленої Верховною Радою України Концепції (постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296–XII) є, зокрема, реформування незалежної судової влади шляхом гарантування самостійності і незалежності судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади.

Стаття 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року та стаття 6 Конвенції про захист прав та основних свобод людини 1950 року, учасником яких є Україна, визначають право кожної людини на правосуддя, що здійснюється незалежним і неупередженим судом.

Реалізація принципу незалежності нерозривно пов'язана із статусом судді. Складовою його статусу є незмінюваність, тобто безстрокове обрання професійного судді. Відповідно до частини першої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (частина друга статті 21 Конституції України). Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина друга, третя статті 22 Конституції України).

Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені, зокрема, статтею 55 Конституції України (частина друга статті 64 цієї Конституції).

Порушення принципу незалежності суддів є прямим наслідком порушення конституційного права людини на належний судовий захист.

Таким чином, запропоновані зміни до чинної Конституції України, зокрема до її статті 126 та частини першої статті 128, передбачають обмеження прав і свобод людини і громадянина, а відтак не відповідають частині першій статті 157 Конституції України.

3. Безстрокове призначення суддів загальних судів є доцільним і прогресивним надбанням не лише в Україні. Саме так вони призначаються, наприклад, у Росії, Вірменії, Азербайджані, Казахстані, Бельгії, Греції, Люксембурзі, Македонії, Нідерландах, Польщі, Словенії, Хорватії, Франції, Іспанії, Фінляндії, Німеччині, Туреччині, Данії.

4. Недоліки, які мають на сьогодні місце в роботі судів загальної юрисдикції, викликані, по-перше, незавершеністю судово-правової реформи, по-друге, недосконалім добором кадрів на посаду судді, по-третє, відсутністю належних матеріально-технічних умов в організаційній діяльності органів правосуддя, по-четверте, неналежним фінансуванням судів першої і другої ланок, по-п'яте, нестабільністю та недосконалістю, а в багатьох випадках – і колізійністю чинного законодавства України.

Перше призначення за чинною Конституцією України кандидатів на посаду професійного судді Президентом України строком на п'ять років є достатнім критерієм для оцінки його діяльності на придатність до відправлення правосуддя в подальшому.

На погляд автора, чинна Конституція України і відповідні Закони України («Про судоустрій», «Про статус суддів» та інші) передбачають досконалий механізм звільнення професійного судді з посади і разі порушення ним вимог, визначених чинним законодавством України, незалежно від того, призначений він на 5 років чи обраний безстроково.

Отже, обрання професійних суддів на десятирічний строк з правом повторного їх обрання існуючу проблему не вирішує.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Івашенка В.І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших
Конституції України)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України).

Підтримуючи резолютивну частину цього Висновку Конституційного Суду України, хочу зазначити таке.

1. Відповідно до положень частини другої статті 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади **здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України**. Частиною другою статті 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти **лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України**. Ці конституційні норми поширюються й на Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.

Згідно зі статтею 159 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Частиною першою статті 157 Конституції України передбачено, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Таким чином, **реалізуючи повноваження, визначене статтею 159 Конституції України**, Конституційний Суд України має, зокрема, перевірити, чи передбачають (або не передбачають) зміни до Конституції України, які пропонуються у законопроекті, скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, чи спрямовані (або не спрямовані) зазначені зміни на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України, та зробити відповідний висновок.

Інших критеріїв (умов) перевірки Конституційним Судом України законопроектів про внесення змін до Конституції України Основний Закон України не містить, що, на мою думку, **виключає можливість саме у висновках Конституційного Суду України висловлення будь-яких зауважень, застережень чи надання пропозицій щодо їх удосконалення, які виходять за межі, визначені статтею 159 Конституції України**.

2. Відповідно до частини другої статті 150 Конституції України рішення Конституційного Суду України з питань, передбачених цією статтею, а саме щодо відповідно-

сті Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98, конституційні вимоги щодо обов'язковості виконання **поширюються й на висновки Конституційного Суду України** з питань відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд України в цьому ж Рішенні визначив, що **«висновок Конституційного Суду України матиме значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України ... тільки за умови його обов'язковості для Верховної Ради України»**.

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, **що застереження та пропозиції, висловлені у підпунктах 4.6.2, 4.10, 4.13.1, 4.15, 4.23, 4.29 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України** у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України), **є також обов'язковими до виконання Верховною Радою України**.

Проте згідно зі статтею 159 Конституції України Верховна Рада України розглядає законопроект про внесення змін до Конституції України за наявності висновку Конституційного Суду України **лише щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України**.

3. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України він приймається Верховною Радою України **за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками** відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Іващенко

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших статей
Конституції України)**

З Висновком Конституційного Суду України про відповідність окремих положень законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статті 157 Конституції України не можу погодитися і вважаю за необхідне, керуючись статтею 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку виходячи з таких підстав.

1. Запропоновані зміни до статей 126, 128 Конституції України є кроком назад у становленні незалежної судової влади, оскільки опосередковано призведуть до обмеження прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на судовий захист незалежним судом.

Варто нагадати, що встановленню чинною Конституцією України норми про гарантування Конституцією і законами України незалежності і недоторканності суддів, безстроковості обрання Верховною Радою України суддів, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше, передувала ретельна розробка і широке обговорення Концепції судово-правової реформи в Україні, яку було схвалено Верховною Радою України 22 квітня 1992 року¹. Необхідність її прийняття та проведення судово-правової реформи аргументувалися тим, що суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий інструмент командно-адміністративної системи. Суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалася судом. Створення справді незалежного, ефективного суду, забезпечення його чіткого функціонування проголошувалося об'єктивною необхідністю, одним з найважливіших державних завдань у складному процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави. Формування судової влади мало здійснюватися на підставі проголошеного Декларацією про державний суверенітет України розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади.

Здійснення суддями правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади та гарантування незалежності суддів знайшло відображення в Законі України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року²: «Гарантії незалежності суддів встановлюються цим Законом, а також Конституцією України» (частина друга статті 3); зокрема, «незалежність суддів забезпечується: встановленим законом порядком їх обрання (призначення), зупинення їх повноважень та звільнення з посади... системою органів судового самоврядування. Гарантії незалежності судді, включаючи заходи його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені цим Законом, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами України і Автономної Республіки Крим» (положення частин першої, третьої статті 11).

Відповідно до пункту 2 частини п'ятої статті 126 Конституції України та абзацу 2 частини першої статті 15 Закону суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі досягнення суддею шістдесяти п'яти років.

¹ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 30. – Ст. 426.

² Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 8. – Ст. 56.

За логікою чинної Конституції України безстроковість обрання суддів є гарантією їх незалежності.

Зі вступом України до Ради Європи наша держава взяла на себе певні зобов'язання стосовно дальшого вдосконалення здійснення правосуддя, виконання вимог, які містяться в основоположних міжнародних пактах, присвячених захисту прав та основних свобод людини, в численних нормативно-правових актах відповідних органів Ради Європи, а також документах, що мають рекомендаційний характер.

Відповідно до Основних принципів незалежності судової влади, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року, незалежність судових органів, зокрема, гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів (пункт 1). Кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції (пункт 7). Термін повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідна винагорода, умови служби, пенсії і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом (пункт 11). Судді, яких призначають чи обирають, мають гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень там, де це встановлено (пункт 12). Згідно з Віденською декларацією і Програмою дій, прийнятою 25 червня 1993 року Всесвітньою конференцією з прав людини, «кожній державі належить створити ефективну систему засобів правового захисту для розгляду скарг у зв'язку з порушенням прав людини і усунення таких порушень. Система здійснення правосуддя, яка включає... працівників незалежних судових органів... у повній відповідності з стандартами, які містяться в міжнародних договорах про права людини, має винятково важливе значення для всебічної і недискримінаційної реалізації прав людини і є невід'ємним елементом процесів демократії та стійкого розвитку. У даному контексті необхідно належним чином фінансувати установи, які здійснюють правосуддя...» (пункт 27).

Кожна людина при визначенні її громадянських прав і обов'язків або при висуненні проти неї будь-якого кримінального обвинувачення має право на справедливий і відкритий розгляд протягом розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним відповідно до закону (стаття 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 року).

Відповідно до рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності судочинства «Про незалежність, ефективність і роль суддів» № R (94) 12 від 13 жовтня 1994 року строки перебування суддів на посаді повинні гарантуватися законом, виконавча та законодавча влада мають забезпечити незалежність суддів і те, щоб не робилися кроки, які могли б позбавити суддів незалежності (пункт 2 а, б).

Згідно з пунктом 1.5 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року «від рішення судді залежить гарантія прав особи». Тому на державу покладається обов'язок забезпечення незалежності та неупередженості судів і кожного судді, яким довірено захист прав і свобод людини.

2. Відповідно до пункту 1.3 згаданої Хартії щодо кожного рішення, пов'язаного з добором, призначенням, просуванням по службі або закінченням перебування на посаді закон передбачає втручання органу, не залежного від виконавчої та законодавчої влади, в якому не менше половини тих, хто бере участь у засіданні, є суддями, обраними такими ж суддями у порядку, який гарантує саме широке представництво суддів.

Кожному судді, який вважає, що його права за законом чи, в більш широкому сенсі, його незалежність чи незалежність юридичного процесу так або інакше перебувають під загрозою або не беруться до уваги, цим законом надається можливість звернутися до такого незалежного органу, наділеного ефективними засобами правового впливу чи повноважноту запропонувати такий засіб (пункт 1. 4).

Загальна декларація про незалежність правосуддя (Монреаль, 1983 р.) відносить до стандартів незалежності, зокрема, поділ влади та право колективного захисту суддів.

Проте такий орган в Україні відсутній, як і правові засоби захисту суддів від втручання в їх діяльність.

Принцип пожиттєвого призначення суддів (за умови встановлення лише гранич-

ного віку) і незмінності складу суду протягом певного строку безумовно посилює незалежність суддів. Правосуддя як унікальна форма здійснення судової влади, як останній рубіж захисту права має бути незалежне, а тому незалежними мають бути й ті, хто його здійснює. Несправедливо вирішувати проблеми некваліфікованості суддівських кадрів за рахунок незмінюваності суддів. Існуюча система формування суддівського корпусу нездатна ліквідувати постійний дефіцит кадрів, про що красномовно свідчить наявність 1560 вакантних суддівських місць (практично відсутній кожний четвертий суддя) та нездійснення правосуддя близько 600 суддями понад півріччя і більше у зв'язку з несвоєчасним безстроковим призначенням¹. Замість повернення до радянської системи обрання суддів на 10 років треба удосконалити названу систему та очистити суддівські лави від нерадивих виконавців виходячи з якості їх роботи.

Треба ще раз наголосити: основними складовими незалежності судової влади є: незмінюваність суддів, наявність достатніх гарантій від безпідставних переслідувань за їх професійну діяльність, фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів.

Отже, вилучення частини четвертої статті 126 та зміна редакції частини першої статті 128 Конституції України стосовно безстроковості призначення суддів зменшить гарантії їх незалежності і зробить їх залежними від тих, хто уповноважений обирати суддів. А це суперечить приписам частин першої та другої статті 55 Конституції України щодо захисту судом прав і свобод людини і громадянина та гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Вихолощена незалежність суддів принесе людям обмеження їх прав і свобод, зокрема права на справедливий, незалежний і безсторонній судовий захист. Конституційний Суд України, даючи відповідний висновок, вважає за можливе зниження рівня незалежності суддів, гарантованої Конституцією України, посиляється на невизначеність статусу суддів, обраних безстроково (пункт 4.23), що не можна водночас не оцінити як ігнорування конституційного положення про захист судом прав і свобод людини і громадянина.

Виходячи з наведеного вважаю, що запропоновані зміни до статей 126, 128 Конституції України не відповідають вимогам статті 157 Конституції України. Адже тільки незалежний суд може захистити людину.

3. Провадження у справі відкрито за зверненням неналежного суб'єкта. Відповідно до статті 159 Конституції України, Рішення Конституційного Суду від 9 червня 1998 року та відмовної ухвали Конституційного Суду від 8 травня 1997 року суб'єктом права на конституційне подання з питань надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути лише Верховна Рада України.

Нормативне положення другого пункту Постанови Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» від 11 липня 2003 року стосовно того, що зареєстрований законопроект про внесення змін до Конституції України невідкладно направляється суб'єктом права законодавчої ініціативи, який подав цей законопроект до Верховної Ради України, або Головою Верховної Ради України до Конституційного Суду України для надання висновку, не узгоджується з положеннями статті 159 Конституції України та правовою позицією Конституційного Суду України з цього питання. Речення названого Рішення від 9 червня 1998 року «Проте форма таких звернень потребує законодавчого врегулювання» у його контексті означало необхідність визначитися: чи Верховна Рада України звертається до Конституційного Суду України з конституційним поданням з долученням законопроекту, чи у формі постанови до конкретного законопроекту.

Парламентська і судова практика розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України склалася на користь Постанов Верховної Ради України.

4. Наслідком порушення процедури є направлення до Конституційного Суду України законопроекту, належно не опрацьованого.

Так, у законопроекті пропонується доповнити статтю 78 частиною четвертою, яка

¹ *Горицет Ю.* Професія судьи – не престижна? // Юридическая практика. – 20 травня 2003 р.

за змістом аналогічна частині четвертій статті 76 чинної Конституції України. Її вилучення в законопроекті не передбачено.

Відповідно до пункту 16 статті 106 законопроекту у разі неконституційності і незаконності нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим Президент України звертається, відповідно, до Конституційного Суду та до Генерального прокурора України. Проте згідно з частиною другою статті 137 чинної Конституції України з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції та законам України Президент України звертається лише до Конституційного Суду України.

Крім того, законопроект містить ще одну логічну суперечність, яка стосується повноважень Конституційного Суду України: вилучивши з частини першої статті 150 Конституції України повноваження «офіційно тлумачити закони України», він наділяє Верховну Раду України «правом прийняття законів України та їх тлумачення» (пункт 37 частини першої статті 85), водночас залишаючи без зміни статтю 147 Конституції України. Тим самим зберігається її положення про надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення не лише Конституції, а й законів України.

Виникають питання щодо долі офіційного тлумачення Конституційним Судом Конституції України, адже без тлумачення законів України, як і Конституції, неможливо визначити конституційність закону, а також щодо характеру тлумачення законів Верховною Радою України, яке має бути суто юридичним, а не політичним, оскільки народні депутати завжди є політичними діячами. Без тлумачення норми права Конституційним Судом неможливе конституційне правосуддя.

Положення пункту 5 статті 121 законопроекту «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, а також за додержанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» є нечітким.

Наведений текст законопроекту стосовно контролю «за додержанням прав і свобод людини і громадянина» дублює зміст чинної статті 101 Конституції України: «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Залишається лише гадати, яке коло відомств і посадових осіб охопить і у який спосіб буде здійснюватися прокурорський нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина: чи буде він стосуватися, зокрема, керівників комерційних та некомерційних організацій? Якою є доля пункту 9 Розділу XV «Перехідні положення» чинної Конституції України, за яким прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням та застосуванням законів, тощо. У Висновку визнається необхідність законодавчої конкретизації, відсутність якої, однак, за логікою Конституційного Суду, не впливає на результат.

5. Виходячи з положень статей 147 і 159 Конституції України, згідно з якими на Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні – покладається повноваження надавати висновок на законопроект про внесення змін до Конституції України щодо відповідності такого законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції, є очевидною неможливістю Конституційного Суду проводити юридичну експертизу поза межами цих статей, зокрема, з точки зору дотримання правил законодавчої техніки, яку мають проводити правові служби парламенту, вказувати на необхідність виправити допущені помилки тощо. Наприклад, стосовно частини першої статті 112 Конституції України Конституційний Суд звернув увагу на наявність редакційної неточності (фактично йдеться про відсутність кількох слів), зауважив щодо формулювання змін до статті 94, принагідно запропонувавши вирішити питання про підписання та оприлюднення законів про внесення змін до розділів I, II, XIII Конституції України.

6. Не можу погодитися з Висновком про відсутність обмеження прав людини у разі визначення повноважень Верховної Ради законами України. Здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову має на меті утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Якщо виходити з того, що гарантіями основних прав і свобод є система норм, принципів, умов та вимог, які забезпечують у своїй сукупності дотримання прав, свобод і

законних інтересів громадян, а також що ефективність цієї системи залежить, зокрема, від наявності певних елементів у системі функціонування державної влади, то необхідно визнати належність до них зокрема: а) писаної конституції, дію якої не може бути довільно зупинено; б) конституційних гарантій проти надзвичайного посилення однієї з гілок влади – у вигляді системи поділу влади; в) закріплення на конституційному рівні широкого каталогу основних прав і свобод; г) наявності незалежної судової влади тощо¹. Якщо Конституційний Суд України не вбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, то навіщо приймати застереження такого змісту: «Новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України шляхом прийняття законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади буде порушенням закріпленого в частині першій статті 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина» (пункт 4.6.2). Загалом, застереження, викладені стосовно змін до статей 78 (пункт 4.3), 81 (пункт 4.4.2), 94 (пункт 4.10), 112 (пункт 4.15), 121 (пункт 4.21), 126 і 128 (пункт 4.23). Але надання такого роду застережень не передбачено положеннями статей 157 і 158 Конституції України. То чи буде на них реагувати законодавець?

7. У зв'язку з вищенаведеним оцінка зазначених статей Конституційним Судом України на предмет відповідності статті 157 Конституції України, на мою думку, неможлива.

Це відповідає правовій позиції Конституційного Суду України, викладеній у Висновку від 11 липня 2000 року про припинення провадження у справі у зв'язку з унеможливленням всебічного аналізу пропонуваніх змін до Конституції України на предмет їх відповідності статті 157 Конституції України².

Суддя Конституційного Суду України

В. Скомороха

¹ Сравнительное конституционное право / Под ред. Ковлера А.И., Чиркина В.Е., Юдина Ю.А. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 310–311.

² Конституційний Суд України: Рішення. Висновки 1997–2001. – Кн. 2. – К., 2001. – С. 141.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших
Конституції України)**

м. Київ
5 листопада 2003 року
№ 2-в/2003

Справа № 1-39/2003

*Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:*

**Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича – суддя-доповідач,
Іващенко Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,**

розглянув на пленарному засіданні справу про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало надходження до Конституційного Суду України згідно з Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» від 11 липня 2003 року № 1116–IV проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 159 Конституції України є необхідність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України для розгляду його Верховною Радою України.

Заслухавши суддю-доповідача Євграфова П.Б. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Голова Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» направив до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Законопроект), поданий до Верховної Ради України 233 народ- ними депутатами України (Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Вашук К.Т., Гапочкою М.М., Симоненком П.М. та іншими), яким пропонується внести зміни до статей 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 98, 103, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 141, 148 Конституції України та доповнити її розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України».

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Частиною першою статті 157 Основного Закону України встановлено, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни спрямовані, зокрема, на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Виходячи з аналізу пропонувань у Законопроекті змін до статей 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 98, 103, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 141, 148 Конституції України та доповнення її розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» Конституційний Суд України дійшов висновку, що ці зміни не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, в цій частині Законопроект відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

У статті 158 Основного Закону України визначено, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Дослідження матеріалів справи свідчить про те, що Верховна Рада України нинішнього скликання не розглядала і не вносила змін до статей 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 98, 103, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 141, 148 Конституції України та не доповнювала її розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України». Отже, вимог статті 158 Конституції України дотримано.

3. Перевіряючи Законопроект на предмет дотримання вимог частини першої статті 157 Конституції України про неприпустимість внесення до Основного Закону України змін, зокрема, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. У пункті 1 Законопроекту пропонується статті 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93 Конституції України викласти відповідно в такій редакції:

«Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

До Верховної Ради України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років»;

«Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади (крім посад міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади), займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного або наглядового органу підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України»;

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України, в тому числі обраних замість тих, які вибули достроково, або обраних на позачергових виборах, припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо ним не усунуто протягом двадцяти днів обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- 6) відсутності його без поважних причин на ста пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року;
- 7) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції;
- 8) смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України за участю новообраних на позачергових виборах народних депутатів України.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4, 6 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – в судовому порядку.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дати набрання чинності рішенням суду, в разі смерті народного депутата України – з дати смерті, встановленої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дати прийняття такого рішення.

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження та поєднання політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій і депутатських груп, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, формує склад Кабінету Міністрів України та є відповідальною за його діяльність.

Коаліція депутатських фракцій і депутатських груп у Верховній Раді України утворюється протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій і депутатських груп.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України»;

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України та Голови служби безпеки України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, припинення повноважень зазначених осіб на цих посадах, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати України;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення половини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів строком на десять років;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість для України міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано законом;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї, визначення законом правових засад майна, що належить Автономній Республіці Крим;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання»;

«Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Стаття 88. Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника та заступників Голови Верховної Ради України та відкликає їх із цих посад. Кількість заступників Голови Верховної Ради України визначається Верховною Радою України.

Голова Верховної Ради України:

1) веде пленарні засідання Верховної Ради України;

2) організовує підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;

4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Стаття 89. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контролюючих функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій і депутатських груп відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом трьох місяців Верховною Радою України відповідно до статті 103 Конституції України не обрано Президента України;

3) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

4) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Таке рішення приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України та його заступниками та головами депутатських фракцій і депутатських груп.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України та Президента України за винятком випадку, передбаченого пунктом 2 частини другої цієї статті»;

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

У Законопроекті пропонується внести такі зміни до Конституції України, а саме: строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років (частина п'ята статті 76); розширено перелік вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, крім можливості обіймати посади міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади (частина друга статті 78). Положення Законопроекту містять додаткові підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України та порядок вирішення цього питання (пункти 5, 6, 7 частини другої, частини третя, четверта, шоста статті 81). Передбачається також, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України; у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження та поєднання політичних позицій формується «коаліція депутатських фракцій і депутатських груп», до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту; визначаються термін, порядок і конституційно-правові засади формування, організації діяльності та припинення діяльності зазначеної коаліції (частини четверта, п'ята, шоста, сьома статті 83).

Окремі зміни, зокрема до частини першої статті 85 Конституції України, зумовлені перерозподілом повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України (пункт 12, а також стаття 87); закріплюють визначення порядку роботи парламенту України (пункт 15, статті 88, 89), віднесення до його повноважень встановлення державних символів України (пункт 24); конкретизують форму правового акта (закон), яким врегульовуються питання у сфері міжнародних відносин, учасником яких є Україна (пункт 32); визначають вирішення на конституційному рівні окремих питань щодо Автономної Республіки Крим (пункт 34).

У Законопроекті наводяться додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, визначається процедура прийняття рішення про дострокове припинення повноважень парламенту України (пункти 1, 2, 3 частини другої, частини третя, четверта статті 90).

Пропонована редакція статті 93 Конституції України не передбачає права законодавчої ініціативи Національному банку України.

Конституційний Суд України вважає, що зміни до статей 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93 Конституції України не спрямовані на скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим Конституційний Суд України зазначає, що редакція частини п'ятої статті 76 Основного Закону України, в якій передбачається строк повноважень Верховної Ради України п'ять років, не узгоджується з положенням частини першої статті 77 чинної Конституції України, за яким цей строк становить чотири роки.

Із змісту пропонованої редакції частин п'ятої, шостої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України випливає, що незалежно від результатів виборів формування у Верховній Раді України «коаліції депутатських фракцій і депутатських груп», до якої має входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, є умовою реалізації парламентом України частини його повноважень. Однак, можливо, що за результатами виборів до Верховної Ради України більшість складатимуть народні депутати України однієї фракції, яка може самостійно претендувати на формування складу Кабінету Міністрів України, в тому числі вносити пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України тощо.

Конституційний Суд України звертає також увагу на те, що положення Законопроекту про обрання Верховною Радою України суддів строком на десять років, а не безстроково, як це передбачено чинною Конституцією України (пункт 27 частини першої статті 85, частина четверта статті 126, частина перша статті 128), може призвести до зниження рівня гарантій незалежності суддів, встановлених Основним Законом України.

У Законопроекті не відтворено положення частини четвертої статті 89 чинної Конституції України, за яким Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу. Створення таким порядком тимчасових слідчих комісій є гарантією прав опозиції у Верховній Раді України і водночас сприяє здійсненню Верховною Радою України парламентського контролю.

3.2. У пункті 2 Законопроекту частину четверту статті 94 Конституції України пропонується доповнити реченням такого змісту:

«У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він підписується та офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що ця зміна відповідає вимогам статті 157 Конституції України як така, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (аналогічна по суті позиція сформульована у Висновку Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

3.3. У пункті 3 Законопроекту статтю 98 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 98. Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України».

Конституційний Суд України вважає, що запропонована редакція статті не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (така правова позиція стосовно аналогічної за змістом редакції статті 98 Основного Закону України викладена Конституційним Судом України у його Висновках від 25 березня 1999 року № 1-в/99, від 21 грудня 2000 року № 4-в/2000 та від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

3.4. У пункті 4 Законопроекту у статті 103 Конституції України пропонується:

«а) частину першу замінити трьома новими частинами такого змісту:

«Стаття 103. Президент України обирається Верховною Радою України.

Президент України вважається обраним, якщо за його обрання шляхом таємного голосування проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Президент України обирається на строк п'ять років».

б) частину п'яту виключити;

У зв'язку з цим частини другу–четверту та шосту вважати відповідно частинами четвертою–сьомою».

Зміна порядку обрання Президента України, як пропонується у Законопроекті, не призводить, вважає Конституційний Суд України, до скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. За Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5).

3.5. У пункті 5 Законопроекту у статті 106 Конституції України пропонується:

«а) у частині першій:

пункти 8–12 викласти відповідно в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, після відповідних консультацій з їх керівниками подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

12) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Голови служби безпеки України»;

пункт 14 виключити;

пункти 15 і 16 викласти відповідно в такій редакції:

«15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим»;

пункт 19 після слів «рішення про використання Збройних Сил України» доповнити словами «та інших військових формувань»;

пункти 22, 29 і 30 викласти відповідно в такій редакції:

«22) призначає половину складу Конституційного Суду України»;

29) підписує закони;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України»;

б) частину четверту викласти у такій редакції:

«Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 8, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання».

Пропоновані у Законопроекті зміни до статті 106 Конституції України (пункти 8, 9, 10, 11, 12, 22 частини першої) системно пов'язані з положеннями редакцій статей 83, 85, 90 Основного Закону України і зумовлені додатковими підставами дострокового припинення повноважень парламенту України, новою процедурою призначення Прем'єр-міністра України, формування персонального складу Кабінету Міністрів України. Як зазначалося вище, такі зміни не суперечать вимогам статті 157 Конституції України.

Зміни, що зумовлюють повноваження Президента України зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (редакція пункту 15 частини першої статті 106 Основного Закону України), відповідають вимогам статті 157 Основного Закону України.

На думку Конституційного Суду України, доповнення пункту 19 частини першої статті 106 Основного Закону України словами «та інших військових формувань» системно пов'язано з положенням пункту 17 частини першої статті 106 чинної Конституції України і є таким, що не суперечить статті 157 Основного Закону України.

Згідно з пунктом 29 частини першої статті 106 чинної Конституції України Президент України «підписує закони, прийняті Верховною Радою України». У Законопроекті слова «прийняті Верховною Радою України» відсутні. Ці зміни не суперечать вимогам статті 157 Конституції України.

У змінах до пункту 30 частини першої статті 106 Основного Закону України міститься положення про те, що Президент України не має права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України. Конституційний Суд України вважає, що зазначені зміни не суперечать вимогам статті 157 Конституції України.

Пропонована у Законопроекті редакція частини четвертої статті 106 Конституції України встановлює, що положення, за яким акти Президента України, видані в межах повноважень, потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, є таким, що відповідає вимогам статті 157 Основного Закону України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що всі пропоновані зміни до статті 106 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.6. У пункті 6 Законопроекту статтю 112 Конституції України викладено в такій редакції:

«Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–14, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України».

Аналогічні по суті зміни до Основного Закону України вже розглядалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що не суперечать вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002). Оскільки у пропонованих змінах до частини першої статті 106 Конституції України пункт «14» вилучено, це питання потребує узгодження з редакцією статті 112 Основного Закону України, у якій цей пункт зазначено.

3.7. У пункті 7 Законопроекту статті 113, 114, 115 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 113. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, після відповідних консультацій з їх керівниками.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Стаття 115. Прем'єр-міністр України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Верховній Раді України заяву про відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів».

Наведена редакція статей 113, 114, 115 Конституції України зумовлена змінами повноважень Президента України, Верховної Ради України, а також Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, порядку формування персонального складу Кабінету Міністрів України, заміщення посади Прем'єр-міністра України. По суті зазначені положення розглядалися Конституційним Судом України вище і були визнані такими, що не суперечать статті 157 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що пропонувані у Законопроекті зміни до статей 113, 114, 115 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.8. У пункті 8 Законопроекту в статті 116 Конституції України пропонується:

«а) у пункті 6 слова «подає Верховній Раді України звіт про його виконання» замінити словами «подає до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України, а також звіт про виконання Державного бюджету України»;

б) доповнити статтю після пункту 9 новими пунктами такого змісту:

«10) утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

11) призначає відповідно до Конституції України за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу

Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій, припиняє повноваження цих осіб на посадах;

12) призначає половину складу Ради Національного банку України».

У зв'язку з цим пункт 10 вважатиме пунктом 13».

Пропоновані зміни системно пов'язані з положенням частини другої статті 96 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Тому логічно, що в процесі виконання Державного бюджету України у разі необхідності законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України має подаватися до парламенту України також Кабінетом Міністрів України. Такі зміни, вважає Конституційний Суд України, не суперечать вимогам статті 157 Основного Закону України.

У Законопроекті статтю 116 Конституції України після пункту 9 пропонується доповнити новими пунктами 10, 11, 12, якими закріплюється перерозподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Аналогічні за змістом зміни до статті 116 Основного Закону України вже були предметом розгляду Конституційного Суду України і визнані такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

3.9. У пункті 9 Законопроекту в статті 118 Конституції України пропонується:

«а) частину четверту викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»;

б) частини дев'яту і десяту викласти відповідно в такій редакції:

«Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обгрунтовану відповідь».

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

У пропонованих змінах визначено повноваження Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України щодо голів місцевих державних адміністрацій. За чинною Конституцією України такі повноваження належать Президенту України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропоновані зміни до статті 118 Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (така правова позиція викладена Конституційним Судом України у Висновку від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002).

3.10. У пункті 10 Законопроекту статтю 120 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті, а також викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку».

Міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади можуть суміщати свою службову діяльність із представницьким мандатом народного депутата України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України».

Пропонована редакція статті 120 Конституції України містить нове положення, за яким міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади можуть суміщати свою службову діяльність із мандатом народного депутата України. Вище Конституційний Суд України вже розглядав такі зміни (до статті 78) і визнав їх такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропоновані у Законопроекті зміни до статті 120 Основного Закону України відповідають вимогам статті 157 Конституції України.

Разом з тим потребує узгодження редакція частини другої статті 78 та частини дру-

гої статті 120 Конституції України. До того ж словосполучення «представницький мандат народного депутата України», що вживається у статті 120, є тавтологічним.

3.11. У пункті 11 Законопроекту статтю 121 Конституції України пропонується доповнити новим пунктом такого змісту:

«5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами».

Пропоноване доповнення Конституційний Суд України вважає таким, що відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України звертає увагу, що доповнення статті 121 Конституції України новим пунктом 5 – положення щодо здійснення нагляду прокуратурою України «за додержанням прав і свобод людини і громадянина» – є загальним і потребує законодавчої конкретизації.

Крім того, нагляд прокуратурою України «за додержанням законів з цих питань органами державної влади» означає здійснення нею функції нагляду за додержанням законів фактично всіма державними органами України, зокрема єдиним органом законодавчої влади в Україні – Верховною Радою України, та судами України, що, як вважає Конституційний Суд України, не узгоджується з положенням Конституції України, за яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України).

3.12. У пункті 12 Законопроекту частину першу статті 122 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

Конституційний Суд України вважає, що пропонована редакція статті 122 Основного Закону України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (така ж правова позиція з цього питання викладена Конституційним Судом України у Висновку від 16 жовтня 2002 № 1-в/2002).

3.13. У пунктах 13, 14 Законопроекту пропонується:

1) у статті 126 Конституції України

«а) частину четверту викласти в такій редакції:

«Судді обираються на посади строком на десять років, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше»;

б) пункт 2 частини п'ятої викласти у такій редакції:

«досягнення суддею шістдесяти п'яти років, а для суддів Конституційного Суду України та Верховного Суду України – сімдесяти років»;

2) друге речення частини першої статті 128 Конституції України викласти в такій редакції:

«Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України строком на десять років у порядку, встановленому законом».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропоновані зміни до частини четвертої, пункту 2 частини п'ятої статті 126, частини першої статті 128 Конституції України не суперечать вимогам статті 157 Основного Закону України, оскільки не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим, незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України (частина перша статті 126). Саме як відповідна гарантія чинною Конституцією України встановлено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду вперше. Періодичне переобрання суддів, як зазначалося вище (зміни до пункту 27 частини першої статті 85 Основного Закону України), може призвести до зниження рівня гарантій незалежності суддів, передбачених Основним Законом України.

3.14. У пункті 15 Законопроекту частину першу статті 141 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати,

які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки».

Пропоновані зміни визначають склад представницьких органів місцевого самоврядування, принципи їх формування та строк повноважень.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначені зміни до частини першої статті 141 Основного Закону України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.15. У пункті 16 Законопроекту частину другу статті 148 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Президент України, Верховна Рада України призначають по дев'ять суддів Конституційного Суду України».

Пропонована редакція, вважає Конституційний Суд України, відповідає вимогам статті 157 Основного Закону України (такого ж висновку Конституційний Суд України дійшов щодо пропонованих у цьому Законопроекті змін до пункту 26 частини першої статті 85, пункту 22 частини першої статті 106 Основного Закону України, згідно з якими Верховна Рада України і Президент України призначають відповідно по дев'ять суддів Конституційного Суду України).

За Основним Законом України Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України (частина перша статті 148). Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України (частина друга статті 148).

Позбавлення з'їзду суддів України – найвищого органу суддівського самоврядування – участі у призначенні суддів Конституційного Суду України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Однак, по суті, це відсторонює судову владу від формування єдиного органу конституційної юрисдикції, що не слугуватиме зміцненню засад конституційного судочинства в Україні.

3.16. У пункті 17 Законопроекту Конституцію України пропонується доповнити розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» такого змісту:

1. «Зміни до Конституції України, що вносяться Законом України від _____ «Про внесення змін до Конституції України», набирають чинності через чотири місяці після його прийняття Верховною Радою України, за винятком випадків, передбачених цим розділом.

2. Конституційний склад Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 році на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до закону.

3. Строк повноважень Верховної Ради України, обраної у 2002 році, чотири роки.

Частина п'ята нової редакції статті 76 Конституції України набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

4. Президент України відповідно до змін до Конституції України, внесених цим Законом, обирається Верховною Радою України в місячний строк після набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

5. Чергові вибори Президента України проводяться згідно з Конституцією України в останню неділю жовтня 2004 року.

Президент України набуває повноважень відповідно до цього Закону після вступу на пост за результатами виборів Президента України у 2004 році.

6. Повноваження Президента України, обраного у 2004 році, припиняються з моменту вступу на пост новообраного Верховною Радою України Президента України у 2006 році.

7. Судді Конституційного Суду України, призначені з'їздом суддів України, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення визначеного цією Конституцією строку. Після закінчення строку повноважень цих суддів Президент України та Верховна Рада України призначають по три нових судді Конституційного Суду України.

У разі дострокового припинення повноважень суддями Конституційного Суду Украї-

ни, призначеними з'їздом суддів України, нові судді Конституційного Суду України призначаються по чергово Президентом України та Верховною Радою України.

8. Зміни щодо обрання суддів строком на десять років застосовуються до суддів, які обираються, починаючи з дня набрання чинності Законом України від _____ «Про внесення змін до Конституції України».

9. Органи прокуратури України виконують повноваження, передбачені пунктом 5 статті 121 цього Закону, протягом п'яти років з дня набрання ним чинності».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропонуване у Законопроекті доповнення Конституції України розділом XVI визначає правовий механізм вирішення питань, пов'язаних з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України», та не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, тобто відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що у Законопроекті назва розділу XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» не узгоджується зі структурою чинної Конституції України, зокрема розділом XIV «Прикінцеві положення» та розділом XV «Перехідні положення».

Вбачається певна неузгодженість положень розділу XVI щодо часу набуття повноважень Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України за Законом України «Про внесення змін до Конституції України».

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 155, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66, 69, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ДІЙШОВ ВИСНОВКУ:

1. Визнати проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105), поданий до Верховної Ради України 233 народними депутатами України (Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т., Гапочкою М.М., Симоненком П.М. та іншими), таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Законопроектом пропонується внести до Конституції України такі зміни:

«1) статті 76, 78, 81–83, 85, 87–90 та 93 викласти відповідно в такій редакції:

«Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

До Верховної Ради України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років»;

«Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади (крім посад міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади), займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного або наглядового органу підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України»;

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України, в тому числі обраних замість тих, які вибули достроково, або обраних на позачергових виборах, припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо ним не усунуто протягом двадцяти днів обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;

6) відсутності його без поважних причин на ста пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року;

7) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції;

8) смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України за участю новообраних на позачергових виборах народних депутатів України.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4, 6 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – в судовому порядку.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дати набрання чинності рішенням суду, в разі смерті народного депутата України – з дати смерті, встановленої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дати прийняття такого рішення.

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження та поєднання політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій і депутатських груп, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка відповідно до Конституції України вносить пропозиції

Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, формує склад Кабінету Міністрів України та є відповідальною за його діяльність.

Коаліція депутатських фракцій і депутатських груп у Верховній Раді України утворюється протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій і депутатських груп.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України»;

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України та Голови служби безпеки України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, припинення повноважень зазначених осіб на цих посадах, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;
- 14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- 15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;
- 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати України;
- 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- 18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- 19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- 20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Зброй-

них Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення половини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів строком на десять років;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість для України міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано законом;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї, визначення законом правових засад майна, що належить Автономній Республіці Крим;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання»;

«Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Стаття 88. Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника та заступників Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад. Кількість заступників Голови Верховної Ради України визначається Верховною Радою України.

Голова Верховної Ради України:

1) веде пленарні засідання Верховної Ради України;

2) організовує підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;

4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Стаття 89. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій і депутатських груп відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- 2) протягом трьох місяців Верховною Радою України відповідно до статті 103 Конституції України не обрано Президента України;
- 3) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 4) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Таке рішення приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України та його заступниками та головами депутатських фракцій і депутатських груп.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України та Президента України за винятком випадку, передбаченого пунктом 2 частини другої цієї статті»;

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово»;

2) частину четверту статті 94 доповнити реченням такого змісту:

«У разі якщо Президент України не підписав такий закон він підписується та офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України»;

3) статтю 98 викласти в такій редакції:

«Стаття 98. Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України»;

4) у статті 103:

а) частину першу замінити трьома новими частинами такого змісту:

«Стаття 103. Президент України обирається Верховною Радою України.

Президент України вважається обраним, якщо за його обрання шляхом таємного голосування проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Президент України обирається на строк п'ять років».

б) частину п'яту виключити;

У зв'язку з цим частини другу–четверту та шосту вважати відповідно частинами четвертою–сьомою.

5) у статті 106:

а) у частині першій:

пункти 8–12 викласти відповідно в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, після відповідних консультацій з їх керівниками подання про призначення Верховною Радою України

Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

12) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Голови служби безпеки України»;

пункт 14 виключити;

пункти 15 і 16 викласти відповідно в такій редакції:

«15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим»;

пункт 19 після слів «рішення про використання Збройних Сил України» доповнити словами» та інших військових формувань»;

пункти 22, 29 і 30 викласти відповідно в такій редакції:

«22) призначає половину складу Конституційного Суду України»;

«29) підписує закони;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України»;

б) частину четверту викласти у такій редакції:

«Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 8, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання»;

6) статтю 112 викласти в такій редакції:

«Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–14, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України»;

7) статті 113–115 викласти в такій редакції:

«Стаття 113. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, після відповідних консультацій з їх керівниками.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Стаття 115. Прем'єр-міністр України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Верховній Раді України заяву про відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів»;

8) у статті 116:

а) у пункті 6 слова «подає Верховній Раді України звіт про його виконання» замінити словами «подає до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України, а також звіт про виконання Державного бюджету України»;

б) доповнити статтю після пункту 9 новими пунктами такого змісту:

«10) утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

11) призначає відповідно до Конституції України за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій, припиняє повноваження цих осіб на посадах;

12) призначає половину складу Ради Національного банку України».

У зв'язку з цим пункт 10 вважати пунктом 13;

9) у статті 118:

а) частину четверту викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»;

б) частини дев'яту і десяту викласти відповідно в такій редакції:

«Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обгрунтовану відповідь».

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації»;

10) статтю 120 викласти в такій редакції:

«Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті, а також викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку».

Міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади можуть суміщати свою службову діяльність із представницьким мандатом народного депутата України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України»;

11) доповнити статтю 121 новим пунктом такого змісту:

«5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»;

12) частину першу статті 122 викласти в такій редакції:

«Прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади»;

13) у статті 126:

а) частину четверту викласти в такій редакції:

«Судді обираються на посади строком на десять років, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше»;

б) пункт 2 частини п'ятої викласти у такій редакції:

«досягнення суддею шістдесят п'яти років, а для суддів Конституційного Суду України та Верховного Суду України – сімдесят років»;

14) друге речення частини першої статті 128 викласти в такій редакції:

«Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України строком на десять років у порядку, встановленому законом»;

15) частину першу статті 141 викласти в такій редакції:

«До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки»;

16) частину другу статті 148 викласти в такій редакції:

«Президент України, Верховна Рада України призначають по дев'ять суддів Конституційного Суду України»;

17) доповнити Конституцію України розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» такого змісту:

«Розділ XVI. Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України

1. Зміни до Конституції України, що вносяться Законом України від _____ «Про внесення змін до Конституції України», набирають чинності через чотири місяці після його прийняття Верховною Радою України, за винятком випадків, передбачених цим розділом.

2. Конституційний склад Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 році на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до закону.

3. Строк повноважень Верховної Ради України, обраної у 2002 році, чотири роки.

Частина п'ята нової редакції статті 76 Конституції України набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

4. Президент України відповідно до змін до Конституції України, внесених цим Законом, обирається Верховною Радою України в місячний строк після набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

5. Чергові вибори Президента України проводяться згідно з Конституцією України в останню неділю жовтня 2004 року.

Президент України набуває повноважень відповідно до цього Закону після вступу на пост за результатами виборів Президента України у 2004 році.

6. Повноваження Президента України, обраного у 2004 році, припиняються з моменту вступу на пост новообраного Верховною Радою України Президента України у 2006 році.

7. Судді Конституційного Суду України, призначені з'їздом суддів України, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення визначеного цією Конституцією строку. Після закінчення строку повноважень цих суддів Президент України та Верховна Рада України призначають по три нових судді Конституційного Суду України.

У разі дострокового припинення повноважень суддями Конституційного Суду України, призначеними з'їздом суддів України, нові судді Конституційного Суду України призначаються по чергово Президентом України та Верховною Радою України.

8. Зміни щодо обрання суддів строком на десять років застосовуються до суддів, які обираються, починаючи з дня набрання чинності Законом України від _____ «Про внесення змін до Конституції України».

9. Органи прокуратури України виконують повноваження, передбачені пунктом 5 статті 121 цього Закону, протягом п'яти років з дня набрання ним чинності».

2. Висновок Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскаржений.

Висновок Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Івашенка В.І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших
Конституції України)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України).

Підтримуючи резолютивну частину Висновку, хочу висловити міркування щодо його мотивувальної частини, в якій, як і у Висновку Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України), Конституційний Суд України зробив зауваження та застереження стосовно змісту законопроекту, який досліджувався, а також надав пропозиції щодо його удосконалення.

Моє бачення цієї проблеми викладене в окремій думці від 3 листопада 2003 року і полягає у такому.

1. Відповідно до положень частини другої статті 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади **здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.** Частиною другою статті 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти **лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.** Ці конституційні норми поширюються й на Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.

Згідно зі статтею 159 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Частиною першою статті 157 Конституції України передбачено, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Таким чином, **реалізуючи повноваження, визначене статтею 159 Конституції України,** Конституційний Суд України має, зокрема, перевірити, чи передбачають (або не передбачають) зміни до Конституції України, які пропонуються у законопроекті, скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, чи спрямовані (або не спрямовані) зазначені зміни на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України, та зробити відповідний висновок.

Інших критеріїв (умов) перевірки Конституційним Судом України законопроектів про внесення змін до Конституції України Основний Закон України не містить, що, на мою думку, **виключає можливість саме у висновках Конституційного Суду України висловлення будь-яких зауважень, застережень чи надання пропозицій**

щодо їх удосконалення, які виходять за межі, визначені статтею 159 Конституції України.

2. Відповідно до частини другої статті 150 Конституції України рішення Конституційного Суду України з питань, передбачених цією статтею, а саме щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98, конституційні вимоги щодо обов'язковості виконання **поширюються й на висновки Конституційного Суду України** з питань відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд України в цьому ж Рішенні визначив, що **«висновок Конституційного Суду України матиме значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України... тільки за умови його обов'язковості для Верховної Ради України»**.

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що **застереження та пропозиції, висловлені у підпунктах 3.1, 3.6, 3.10, 3.11, 3.13, 3.15, 3.16 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України** у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України), **є також обов'язковими до виконання Верховною Радою України**.

Проте згідно зі статтею 159 Конституції України Верховна Рада України розглядає законопроект про внесення змін до Конституції України за наявності висновку Конституційного Суду України **лише щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України**.

3. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України він приймається Верховною Радою України **за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками** відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Іващенко

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України,
направленого Головою Верховної Ради України,
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших
Конституції України)**

З Висновком Конституційного Суду України про відповідність окремих положень законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статті 157 Конституції України не можу погодитися і вважаю за необхідне викласти окрему думку, виходячи з таких підстав.

1. Запропоновані зміни до статті 148 Конституції України щодо формування Конституційного Суду України Президентом України і Верховною Радою України позбавляють з'їзд суддів України – найвищий орган суддівського самоврядування – права призначати третину суддів Конституційного Суду України поряд із Президентом України та парламентом. Але ж поділ повноважень щодо формування органів конституційного правосуддя між різними гілками влади покликаний забезпечити їх незалежність і запобігти можливості підпорядкованості будь-якій з них.

Формування конституційних судів трьома гілками влади провідні вчені-конституціоналісти вважають «паритетним», таким, що найбільш повно враховує вимоги принципу «поділу влади»¹.

Доречним буде послатися на проект Основного Закону України, схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року, який передбачав формування Конституційного Суду України порівну Президентом України і Сенатом². Чинна Конституція України послідовно закріпила ідею самостійності судової влади, «троїстий» порядок формування Конституційного Суду (за участю судової влади), ще раніше запроваджений в інших країнах, зокрема в Болгарії, Габоні, Грузії, Італії, Південній Кореї, Мадагаскарі, Молдові.

Характерно, що спроба сформувати Конституційний Суд України за участю Верховної Ради України та Президента України не була реалізована у Верховній Раді України ще 1992 року, оскільки не створений тоді Конституційний Суд України став своєрідним заручником у політичній боротьбі³. Негативне ставлення до судової влади має своє продовження: свого часу Верховна Рада України не призначила необхідну кількість суддів, і питання про призначення судьями П.Б. Євграфова та М.І. Корнієнка вирішувалося майже протягом року. Ігноруючи визначений Законом України «Про Конституційний Суд України» місячний термін призначення судді Конституційного Суду, Верховна Рада України з січня 2002 року не призначила суддю замість вибулого Яценка С.С. Це аж ніяк не додає авторитету парламенту.

Зауважимо, що відсутність реальної незалежності суддів вважалася найбільш уразливим місцем правосуддя в Радянському Союзі. Не випадково стаття 11 Закону

¹ Митюков М.А. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – М.: Зерцало, 1998. – С. 28; Овсенян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1999–2000 гг.). – М.: ИКЦ «Март», 2001. – С. 144.

² Конституція незалежної України. – У 3 кн. / Під заг. ред. Головатого С.П. – Кн. 2. – Ч. 1. – К., 1997. – С. 136.

³ Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Шемшученка Ю.С. К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 200.

України «Про статус суддів» передбачила забезпечення незалежності суддів, зокрема встановленим законом порядком їх обрання (призначення), зупинення їх повноважень та звільнення з посади.

У деяких країнах (Іспанія, Литва, Туреччина, Фінляндія) суди формуються з кандидатур, які пропонуються найвищими судами. Безстроково призначаються судді Конституційного (Арбітражного) Суду Бельгії, Верховного Суду Данії, Ісландії та інших країн. Самі суди ініціюють та вирішують питання відсторонення судді з посади в Данії, Ірландії, Норвегії тощо.

Вилучення з'їзду суддів України з числа суб'єктів формування Конституційного Суду України позбавить судову владу представництва в єдиному органі конституційної юрисдикції в Україні. Тим самим, з одного боку, знижується роль судів у захисті прав і свобод людини і громадянина, оскільки порушується принцип рівності гілок влади (стаття 6 Конституції України), з другого – це може стати на заваді прийняттю рішення Конституційним Судом України у разі надання висновку при розгляді справи про імпічмент. Не випадково Конституція Італійської Республіки (частина сьомої статті 135) передбачає участь у розгляді обвинувачень проти Президента Республіки, крім ординарних суддів Конституційного Суду, додатково 16 членів Конституційного Суду, які обираються за жеребом із числа громадян-виборців, а Конституція Республіки Молдова, запровадивши парламентську форму правління, вилучила Президента Республіки Молдова з числа органів, які беруть участь у призначенні Конституційного Суду, замінивши його Урядом Республіки Молдова (частина друга статті 136).

Більше того, виходячи з кількості суддів, яких призначатимуть парламент і Президент України (по 9), під час голосування щодо конституційності актів Президента чи парламенту один голос «за» переважуватиме вісім голосів «проти», оскільки відповідно до частини четвертої статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» рішення приймаються, а висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів. Хіба це не безглуздість – коли меншість перемагає більшість? До того ж, зважаючи на протистояння «парламент – Президент», Конституція і права людини будуть програвати і за більшості, і за меншості. Це створить великі проблеми для існування органу конституційної юрисдикції. Саме орган конституційної юрисдикції здатний стати надійною перепорою на шляху зайвої концентрації влади, особливо в умовах, коли Президент користується підтримкою парламентської більшості. Має рацію російський державознавець В.В. Лузін, стверджуючи, що вирішальна роль у системі «стримувань і противаг», у підтриманні балансу між опозицією та правлячою більшістю належить органам конституційної юрисдикції, які мають бути незалежними і самостійними у вирішенні питань¹.

2. Світовий досвід формування органів конституційної юрисдикції (Австрія, ФРН, Італія, Іспанія, Португалія та ін.) свідчить про закріплення положення про обов'язковість призначення частини їх складу з числа суддів найвищих судових органів.

Наприклад, Закон про Федеральний Конституційний Суд ФРН вимагає від кандидата на посаду судді стажу роботи «не менше 3 років в одному з найвищих судів Федерації». Половина суддів (6 із 12) Арбітражного суду Бельгії до свого призначення повинні мати не менше 5 років досвіду роботи старших суддів найвищих судів (касаційного, апеляційного тощо). Професійні судді становлять третину Конституційних Судів Італії, Болгарії, Латвії, Молдови. У складі Конституційного Суду Південно-Африканської Республіки в усі часи відповідно до частини п'ятої статті 174 Конституції щонайменше чотири члени Конституційного Суду повинні бути особами, які були суддями на час їх призначення до Конституційного Суду. В Україні таке положення відсутнє. Але Суд не уявляється без суддів, які здійснюють правосуддя на професійній основі. Це тим важливіше, що Конституційний Суд України не належить до органів, охоплених політичною кризою. Існуюча система формування Конституційного Суду України себе виправдала, будь-які аргументи необхідності її зміни відсутні. Більше того, незрозуміла непослідовність у ставленні до з'їзду суддів, якому довірено формувати також Вищу раду юстиції (стаття 131 Конституції України).

¹ Лузін В.В. Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции) // Право и политика. – 2000. – № 1. – С. 39.

3. У демократичному суспільстві соціальна роль судів полягає в тому, що вони, здійснюючи правосуддя, зобов'язані гарантувати верховенство права, забезпечувати права і свободи людини. Цим обумовлено й місце судової влади в системі влади, і статус суддів. Незалежність – не самоціль і не привілей суддів, а їх обо-в'язок, необхідна умова охорони прав людини, основний принцип здійснення правосуддя, який безпосередньо впливає з права кожної людини на розгляд її справи незалежним і неупередженим судом (стаття 6 Конвенції про захист прав та основних свобод людини 1950 року та стаття 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року).

Передбачене чинною Конституцією України обрання суддів безстроково є однією з конституційних гарантій їх незалежності, якою забезпечуються права людини і громадянина на судовий захист (стаття 55 Конституції України). Відповідно до частини другої статті 21 Конституції України права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Згідно з частиною другою статті 64 Конституції України права на судовий захист не можуть бути обмежені за будь-яких умов.

Запропоновані зміни до пункту 27 частини першої статті 85, частини четвертої статті 126, частини першої статті 128 Конституції України порушують гарантії незалежності суддів, а отже – обмежують конституційні гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина і не відповідають вимогам статті 157 Конституції України.

4. Понад два століття тому у Франції було проголошено, що «суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має Конституції»¹.

Пропоновані зміни до статті 103 Конституції України передбачають скасування права громадян України безпосередньо обрати Президента України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Обрання Президента України покладено на Верховну Раду України.

Очевидно, що обрання Президента України безпосередньо народом розцінюється парламентом як небезпечне, оскільки Президент, обраний усім народом поряд з Верховною Радою, може протиставити себе Верховній Раді України.

Важливо зазначити, що законопроект залишив без зміни статтю 104 Конституції України, яка врегульовує питання вступу на пост новобраного Президента та складання присяги «на вірність Україні... волею народу обраного Президентом України». Присяга Президента Українському народу є важливим доказом легітимності інституту президентства, довіри громадян до глави держави. По суті, йдеться про перетворення України із змішаної на парламентську республіку: Кабінет Міністрів формується на парламентській основі – Президент України «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп... подання про призначення Верховною Радою Прем'єр-міністра України» (пункт 9 частини першої статті 106 Закону-проекта). До повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ та Голови служби безпеки України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, припинення повноважень зазначених осіб на цих посадах, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (пункт 12 статті 85).

Відсутність довіри з боку більшості Верховної Ради України є підставою дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України (стаття 87).

Парламентський мандат є сумісним з членством в Уряді та керівництвом іншими центральними органами виконавчої влади (частина друга статті 120).

Слабкість Президента в державному механізмі парламентської республіки обумовлює найчастіше застосування парламентського способу його обрання².

Парламентська республіка не містить у зв'язці «парламент–уряд» гарантій від мо-

¹ Стаття 16 Декларації прав людини і громадянина, прийнята Національними зборами 26.08.1789 р. // Конституции государств Европы. – Т. 3. – М., 2001. – С. 434.

² Маклаков В.В. Конституционное право : Словарь. – М.: Юрист, 2001. – С. 326–327.

нополізації влади. Їх надають лише розвинуте громадянське суспільство і незалежне правосуддя. І те, й інше в Україні ще треба створити.

Гарантією дотримання поділу влади може бути Президент, обраний незалежно від парламенту (передбачуваний для виборців) і здатний конкурувати з ним.

5. Ще більш дивовижно (з правової точки зору) виглядає пропозиція про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі «відсутності його без поважних причин на ста пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року» (пункт 6 частини другої статті 81 Законопроекта).

Для порівняння пошулюся на пункт «е» частини першої статті 48 Конституції Республіки Намібія 1990 року, яким передбачено припинення повноважень члена Національних Зборів, якщо він відсутній на засіданнях Національних Зборів протягом 10 послідовних днів засідань без отримання на те дозволу¹.

Або інший приклад із світової практики. У частині третій статті 63 Конституції Греції зазначено: якщо депутат протягом місяця без поважних причин пропустив більш як п'ять засідань, з нього утримується 1/30 щомісячної винагороди за кожний випадок відсутності².

Якщо виходити з того, що парламент розглядається як виразник інтересів і волі Українського народу і що парламент сам точно знає, чого хоче народ, і виражає його волю, то в даному разі напрошується висновок про те, що парламент – сам по собі, а народ – сам по собі, оскільки для останнього діє загальне правило пункту 4 частини першої статті 40 КЗпП України про розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу внаслідок прогулу (в тому числі відсутності на роботі понад три години протягом робочого дня) без поважних причин. Запропонована зміна уможливить ситуацію відсутності на пленарних засіданнях більшості від конституційного складу, необхідної для прийняття законів та інших правових актів. Тим самим обмежуються права людини і громадянина на представництво їх інтересів у Верховній Раді України – здійсненні державної влади через обраних ними представників, що не узгоджується з вимогами статті 157 Конституції України.

Зрештою, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу народного депутата України зобов'язує присяга.

Суддя Конституційного Суду України

В. Скомороха

¹ <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/catalog/law/namcon2.htm>.

² Конституции государств Европы. – М., 2001. – Т. 1. – С. 670.

О Г Л Я Д У Х В А Л КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

3 квітня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Державний експортно-імпортерний банк України» (далі – ВАТ «Укресімбанк») щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 106 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), згідно з яким ухвали місцевого господарського суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у випадках, передбачених цим Кодексом (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

На думку суб'єкта права на конституційне звернення, якщо можливість оскарження ухвали місцевого господарського суду ГПК України не передбачена, воно не підлягає перегляду в апеляційному та касаційному порядкух. Проте на практиці, як зазначається у зверненні, має місце «неправильне тлумачення і відповідно неправильне застосування господарськими судами цієї норми закону».

З матеріалів справи вбачається, що арбітражний суд м. Києва (з 5 липня 2001 року – господарський суд м. Києва) рішенням від 20 лютого 1995 року стягнув з ВАТ «Укресімбанк» на користь Українського державного підприємства «Укрінтеравтосервіс» (далі – УДП «Укрінтеравтосервіс») 786478,00 гривень. Господарський суд м. Києва ухвалою від 13 березня 2002 року відмовив у задоволенні клопотання УДП «Укрінтеравтосервіс» про відновлення пропущеного строку для пред'явлення наказу до виконання та видачу дублікату наказу. Постановою Київського апеляційного господарського суду від 20 травня 2002 року, залишеною без змін постановою Вищого господарського суду України від 18 червня 2002 року, зазначена судова ухвала скасована, строк для пред'явлення наказу арбітражного суду м. Києва від 8 червня 1997 року відновлений, видача дублікату наказу доручена господарському суду м. Києва. Київський апеляційний господарський суд виходив з того, що строк для пред'явлення до виконання наказу арбітражного суду м. Києва був пропущений позивачем через неправомірні дії як ОПЕРУ Національного банку України, так і банку «Аваль», який втратив цей наказ. Визнано також помилковим твердження ВАТ «Укресімбанк» про те, що оскарження ухвали про відмову у видачі дублікату наказу не передбачене ГПК України. Верховний Суд України на спільному засіданні колегій суддів Судової палати у господарських справах від 17 вересня 2002 року зазначену постанову Вищого господарського суду України залишив без змін.

З цими рішеннями судів автор конституційного звернення не згоден і стверджує, що «неправильне застосування господарськими судами та Верховним Судом України положення частини першої статті 106 ГПК України призвело до порушення конституційних прав ВАТ «Укресімбанк».

Конституційний Суд України, розглядаючи конституційне звернення, виходив з такого.

Згідно з частиною другою статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному зверненні має зазначатися обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України. Відповідно до статті 94 цього Закону підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Проте в матеріалах справи не міститься жодного факту неоднозначного застосування судами України положення частини першої статті 106 ГПК України. Долучені до конституційного звернення судові рішення свідчать, що Верховний Суд України та Вищий господарський суд України дотримуються однакової позиції щодо можливості оскарження ухвал про відмову у видачі господарським судом дубліката наказу, спрямованої на захист прав юридичної особи.

Невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», є підставою для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Державний експортно-імпорتنний банк України» щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 106 Господарського процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



3 квітня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Харківської обласної організації Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів щодо офіційного тлумачення положень статті 121, частини другої статті 248¹ Цивільного процесуального кодексу України, частин першої, четвертої статті 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045–XIV, статті 20 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460–XII (суддя-доповідач Скомороха В.Є.).

Необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкт конституційного звернення обґрунтовує неоднозначним застосуванням судами України положень зазначених законів України, що призвело до порушення конституційних прав і свобод профспілок, об'єднань громадян та їх членів, за уповноваженням яких ці організації на підставі глави 31-А ЦПК України зверталися до судів із скаргами на рішення державних органів, службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Третя колегія суддів Конституційного Суду України своєю Ухвалою від 28 лютого 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про конституційний Суд України».

У конституційному зверненні не наведено фактів, які свідчили б про неоднозначність застосування судами України положень статті 121, частини другої статті 248¹ ЦПК України, частин першої, четвертої статті 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», статті 20 Закону України «Про об'єднання громадян».

Аналіз доданих до конституційного звернення судових рішень, постанов і ухвал судів України на позовні заяви та скарги Харківської обласної організації Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів, Харківського обласного відділення Конгресу української інтелігенції, Харківського обласного Всеукраїнського об'єднання ветеранів свідчить про відсутність неоднозначного застосування названих положень законів України та обґрунтування необхідності в їх офіційному тлумаченні, що суперечить вимогам пункту 4 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Харківської обласної організації Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів щодо офіційного тлумачення положень статті 121, частини другої статті 248¹ Цивільного процесуального кодексу України, частин першої, четвертої статті 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», статті 20 Закону України «Про об'єднання громадян» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».



3 квітня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 10, статті 14 Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року, пункту 4 Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 1993 року № 3423–ХІІ, абзаців п'ятого, сьомого, дев'ятого, десятого, одинадцятого Опису паспорта громадянина України (додатка до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503–ХІІ), стосовно виконання російською мовою записів і відомостей у паспорті громадянина України та на печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках (суддя-доповідач Малинникова Л.Ф.).

У конституційному поданні народні депутати України порушують питання про визнання такими, що не відповідають Конституції України, положення частини третьої статті 10, статті 14 Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР», пункту 4 Положення про паспорт громадянина України, абзаців п'ятого, сьомого, дев'ятого, десятого, одинадцятого Опису паспорта громадянина України стосовно виконання російською мовою записів і відомостей у паспорті громадянина України та на печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках.

Суб'єкт права на конституційне подання посилається на те, що нормами статей 10, 14 зазначеного Закону, пункту 4 Положення про паспорт громадянина України, абзаців п'ятого, сьомого, дев'ятого, десятого, одинадцятого Опису паспорта громадянина України закріплено, що записи в офіційних документах, у тому числі в паспорті громадянина України, які діють лише на території України, виконуються українською і російською мовами, а написи на печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках державних органів, підприємств, установ і організацій – українською мовою або українською і російською мовами. Це, на думку народних депутатів України, не відповідає частині першій статті 10 Конституції України, якою визначено статус української мови як державної, та не узгоджується з Рішенням Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України від 14 грудня 1999 року № 10-рп.

На засіданні Першої колегії суддів Конституційного Суду України питання про відмову у відкритті конституційного провадження або про відкриття конституційного провадження у справі за рівністю голосів не було вирішено.

Розглядаючи конституційне подання народних депутатів України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» прийнято 28 жовтня 1989 року. Відповідно до статей 10, 14 цього Закону написи на печатках, штампах, штемпелях,

офіційних бланках державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій в Українській РСР виконуються українською мовою або українською і російською мовами, а офіційні документи, які посвідчують статус громадянина, – паспорт, трудова книжка, документи про освіту, свідоцтво про народження, про одруження, а також документи про смерть особи – виконуються українською і російською мовами. Згідно з пунктом 4 Положення про паспорт громадянина України (в редакції Постанови Верховної Ради України від 2 вересня 1993 року) всі записи в паспорті і відомості про його власника, що вносяться до нього, виконуються українською і російською мовами.

Народні депутати України, стверджуючи про неконституційність зазначених положень, в основу правового обґрунтування поклали аргумент, що записи і відомості в офіційних документах, у паспорті громадянина України, написи на печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках мають здійснюватися винятково українською мовою.

За змістом конституційного подання питання, порушене народними депутатами України, належить до сфери застосування мов в Україні, що відповідно до частини п'ятої статті 10 Конституції України гарантується Конституцією України і має визначатися законом. Порядок застосування мов згідно з пунктом 4 частини першої статті 92 Конституції України визначається винятково законами України. Тобто застосування мов в Україні та порядок їх застосування є питаннями законодавчого врегулювання, які Конституцією України віднесені до повноважень Верховної Ради України.

Що ж стосується питання відповідності Конституції України абзаців п'ятого, сьомого, дев'ятого, десятого, одинадцятого Опису паспорта громадянина України (додавка до Положення про паспорт громадянина України), затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року, то конституційне подання не містить посилань на Постанову Верховної Ради України «Про внесення змін і доповнень до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина та свідоцтво про народження» від 2 вересня 1993 року, якими визначено опис нинішнього паспорта громадянина України.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 4 частини другої статті 39, пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 10, статті 14 Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року, пункту 4 Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 1993 року № 3423–ХІІ, абзаців п'ятого, сьомого, дев'ятого, десятого, одинадцятого Опису паспорта громадянина України стосовно виконання російською мовою записів і відомостей у паспорті громадянина України та на печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



27 травня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ш. щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 8, частини другої статті 19, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 68 Конституції Укра-

їни, абзацу четвертого статті 4, частини першої статті 11 Закону України «Про охорону праці» (в редакції від 14 жовтня 1992 року), статті 173 Кодексу законів про працю України, частини першої статті 456 Цивільного кодексу Української РСР; відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1997 року № 1100 в частині доповнення абзацом шостим пункту 28 Правил відшкодування власником підприємства, установи і організації або уповноваженим ним органом шкоди, заподіяної працівникові ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним трудових обов'язків (далі – Правила) (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

З матеріалів, доданих до конституційного звернення, вбачається, що громадянин Ш. втратив працездатність внаслідок трудового каліцтва, йому встановлено другу групу інвалідності. До цього працював робітником на підприємствах вугільної промисловості за професіями, що оплачуються відрядно-преміально, тому його особистий заробіток перевищував середній заробіток за відповідною професією по підприємству.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1997 року № 1100 було доповнено пункт 28 Правил, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 1993 року № 472, новим абзацом шостим такого змісту: «Перерахований або нарахований розмір втраченого заробітку у перерахунку на 100 відсотків втрати професійної працездатності не може бути більшим від середньомісячного заробітку відповідного працівника (після підвищення тарифних ставок) за умови його роботи протягом повного календарного місяця або у перерахунку на повний календарний місяць роботи».

Громадянин Ш. вважає, що при прийнятті цієї норми не було враховано законних інтересів тих постраждалих на виробництві від нещасного випадку (трудового каліцтва) чи професійних захворювань, праця яких оплачувалася відрядно-преміально, а їх особистий середній заробіток брався для нарахування відшкодування шкоди. Це, на його думку, призвело до порушення «конституційних прав і свобод на відшкодування втраченого заробітку в повному обсязі».

Конституційне звернення має містити обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України (пункт 4 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Однак у конституційному зверненні не зазначено обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень частини другої статті 8, частини другої статті 19, частини другої, третьої статті 22, частини першої статті 68 Конституції України, абзацу четвертого статті 4, частини першої статті 11 Закону України «Про охорону праці» (в редакції від 14 жовтня 1992 року), статті 173 Кодексу законів про працю України, частини першої статті 456 Цивільного кодексу Української РСР і не наведено будь-яких фактів неоднозначного застосування цих положень судами України, іншими органами державної влади.

Фактично суб'єкт права на конституційне звернення порушує питання про відповідність Конституції України (конституційність) пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1997 року № 1100 в частині доповнення пункту 28 Правил новим абзацом шостим, обґрунтовуючи його неконституційність зазначеними положеннями Конституції України.

Проте відповідно до статті 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» громадяни не є суб'єктами права на конституційне подання з питань конституційності законів України та інших правових актів.

Крім того, з набранням чинності з 1 квітня 2001 року Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 року № 807 були визнані такими, що втратили чинність, постанова від 23 червня 1993 року № 472, якою були затверджені Правила, та інші постанови Кабінету Міністрів України, якими вносилися зміни до Правил, зокрема пункт 1 постанови від 3 жовтня 1997 року № 1100.

Відсутність встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на конституційне подання, невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим цим Законом, є підставами для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 40, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ш. щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 8, частини другої статті 19, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 68 Конституції України, абзацу четвертого статті 4, частини першої статті 11 Закону України «Про охорону праці» (в редакції від 14 жовтня 1992 року), статті 173 Кодексу законів про працю України, частини першої статті 456 Цивільного кодексу Української РСР; відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1997 року № 1100 в частині доповнення абзацом шостим пункту 28 Правил відшкодування власником підприємства, установи і організації або уповноваженим ним органом шкоди, заподіяної працівникові ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним трудових обов'язків на підставі пунктів 1, 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – відсутність встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на конституційне подання; невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



27 травня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян Ч., Ч. та Ч. щодо офіційного тлумачення положень статей 137, 139, 35, 36, 38, 234 Цивільного процесуального кодексу України, статей 3, 8, 55, 64 Конституції України, статті 24 Закону України «Про захист прав споживачів», пункту 10 статті 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» (суддя-доповідач Розенко В.І.).

Громадяни Ч., Ч. та Ч. у 2001, 2002 роках зверталися до органів виконавчої влади і судів з питань незадовільного комунального обслуговування будинку, в якому вони проживають, та відшкодування заподіяної у зв'язку з цим моральної і матеріальної шкоди. Суддя Шевченківського районного суду м. Києва розглянув позовну заяву і своїми ухвалами спочатку залишив її без руху за невідповідністю нормам Цивільного процесуального кодексу України, а потім визнав неподаною та повернув позивачам, оскільки вони не виконали вимог попередньої ухвали.

Апеляційний суд м. Києва та Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України, які розглядали скарги громадян Ч., Ч. та Ч., визнали ухвали районного суду обґрунтованими, а скарги такими, що не підлягають задоволенню. Не погоджуючись з цим, сім'я Ч. звернулася до Конституційного Суду України з проханням витребувати та дослідити фактичні обставини розглянутих за їх ініціативою справ і дати оцінку прийнятих щодо них рішень. У зверненні порушено і питання тлумачення ряду положень статей Конституції України, а також Цивільного процесуального кодексу України, які регламентують процедуру судового провадження у справах, та статей Закону

України «Про захист прав споживачів» і Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» в частині пільг при сплаті мита.

Обґрунтовуючи звернення, автори посилалися на неоднозначне, на їх думку, застосування судами норм Цивільного процесуального кодексу України, що спричинило порушення їх конституційного права на судовий захист, однак аргументів на підтвердження цього не навели. Найвні у справі матеріали засвідчують, що вони таким правом скористалися, а суди при розгляді їх заяв та скарг посіли однакову позицію. У зверненні, по суті, оспорується судові рішення у конкретній цивільній справі і ставиться перед Конституційним Судом України питання перевірки їх законності.

Друга колегія суддів Конституційного Суду України своєю Ухвалою від 10 квітня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи, що конституційне звернення громадян Ч., Ч. та Ч. не містить обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України та законів України і за змістом стосується питань, не віднесених до компетенції Конституційного Суду України, керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 4 статті 42, пунктами 2, 3 статті 45, статтями 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян Ч., Ч. та Ч. щодо офіційного тлумачення положень статей 137, 139, 35, 36, 38, 234 Цивільного процесуального кодексу України, статей 3, 8, 55, 64 Конституції України, статті 24 Закону України «Про захист прав споживачів», пункту 10 статті 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» за невідповідністю конституційного звернення вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України» та невідповідністю Конституційному Суду України питань, порушених у ньому.



27 травня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадян Б. щодо офіційного тлумачення положень статей 8, 24, 29, 50, частини четвертої статті 55, статей 56, 64, розділів VII, VIII Конституції України, частини першої статті 6 Кримінального кодексу України, статті 4, пункту 1 частини першої статті 6, статей 16, 16¹, 18, 20, 22, 23, частини п'ятої статті 49, статей 65, 66, 67, 95, 97, 236² Кримінально-процесуального кодексу України, статей 84, 85, 86, 87, 88, 89, пункту 3 статті 227, статей 231, 291, 292, 293, 328 Цивільного процесуального кодексу України, пункту «е» частини першої статті 211 Земельного кодексу України (суддя-доповідач Розенко В.І.).

Громадянка Б. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень зазначених статей Конституції України та чотирьох кодексів України, оскільки, на її думку, суди, інші органи державної влади неоднозначно застосовували чинне законодавство, що призвело до порушення її конституційних прав і свобод.

Вивчення справи показало, що між сім'єю Б. та власником приватного підприємства, розташованого поруч з їх будинком у м. Чернівцях, давно триває спір щодо технологічного забруднення навколишнього природного середовища.

Скарги громадянки Б. неодноразово розглядалися міською державною санітарно-епідеміологічною станцією, іншими державними установами, зокрема прокуратурою, місцевими та апеляційними судами, і були задоволені, а відповідні організації зобов'язано змінити режим роботи згаданого підприємства з метою забезпечення тиші, спокою та належних умов проживання людей. Ці рішення з різних причин у повному обсязі не виконані, що спричинило подальші звернення громадянки Б. до державних органів та установ, у тому числі й до Конституційного Суду України. У них ставиться

вимога притягти до відповідальності посадових осіб, які не зупинили функціонування екологічно шкідливого виробництва, та витлумачити в цілому два розділи і декілька статей Конституції України, а також низку статей Кримінального, Кримінально-процесуального, Цивільного процесуального, Земельного кодексів України. Однак у справі немає обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні зазначених у клопотаннях положень Конституції України та законів України. У зверненнях йдеться про перевірку рішень, прийнятих державними органами та установами, а також про роз'яснення змісту норм Конституції України та чинного законодавства.

Отже, матеріали справи засвідчують відсутність підстав для відкриття конституційного провадження, оскільки порушені у конституційних зверненнях питання непідвідомчі Конституційному Суду України, а самі звернення не відповідають вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України».

Друга колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 10 квітня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» за невідповідністю конституційних звернень вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та непідвідомчістю Конституційному Суду України порушених у конституційних зверненнях питань.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 4 статті 42, пунктами 2, 3 статті 45, статтями 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянки Б. щодо офіційного тлумачення положень статей 8, 24, 29, 50, частини четвертої статті 55, статей 56, 64, розділів VII, VIII Конституції України, частини першої статті 6 Кримінального кодексу України, статті 4, пункту 1 частини першої статті 6, статей 16, 16¹, 18, 20, 22, 23, частини п'ятої статті 49, статей 65, 66, 67, 95, 97, 236² Кримінально-процесуального кодексу України, статей 84, 85, 86, 87, 88, 89, пункту 3 статті 227, статей 231, 291, 292, 293, 328 Цивільного процесуального кодексу України, пункту «е» частини першої статті 211 Земельного кодексу України за невідповідністю їх вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», та непідвідомчістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних зверненнях.



28 травня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) деяких положень указів Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 14 грудня 1996 року № 1220 та «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» від 19 лютого 1997 року № 159 (суддя-доповідач Івашенко В.І.).

Суб'єкт права на конституційне подання – народні депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з проханням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 5 Указу Президента України «Про Адміністрацію Президента України» та абзацу шостого пункту 6 Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України», згідно з якими деякі посадові особи Адміністрації Президента України наділялися правом у визначених Президентом України межах та з питань, що належать до їхніх повноважень, давати обов'язкові для виконання доручення органам виконавчої влади та їх посадовим особам.

Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 22 квітня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі

пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Конституційний Суд України, розглядаючи питання щодо відкриття конституційного провадження, виходить з такого.

Відповідно до статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) чинних актів Президента України.

Під час підготовки Конституційним Судом України справи до розгляду було видаєно Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 6 березня 2003 року № 203, яким, зокрема, виключено з Указу Президента України «Про Адміністрацію Президента України» та Положення про Адміністрацію Президента України норми, конституційність яких оспорується у конституційному поданні.

Отже, підстав для відкриття конституційного провадження у цій справі немає, оскільки положення актів Президента України, питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) яких порушено в конституційному поданні народних депутатів України, є такими, що втратили чинність.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтею 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 5 Указу Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 14 грудня 1996 року № 1220 та абзацу шостого пункту 6 Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» від 19 лютого 1997 року № 159 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



28 травня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ж. щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Цивільного процесуального кодексу України (суддя-доповідач Шаповал В.М.).

Приводом для конституційного звернення стало існуюче, на думку суб'єкта права на конституційне звернення, неоднозначне застосування положень статті 2 ЦПК судами України та Верховною Радою України, внаслідок чого порушено його конституційні права на членство в кооперативі та на підприємницьку діяльність.

Неоднозначність застосування положень статті 2 ЦПК суб'єкт права на конституційне звернення вбачає в тому, що суди України протягом тривалого часу приймали суперечливі рішення з питання про поновлення його «в члена виробничого кооперативу». А тому, як вказано у конституційному зверненні, «неоднозначність вирішення цивільних справ при охороні мого права на членство в кооперативі є неоднозначністю застосування положень статті 2 Цивільного процесуального кодексу України – наймні в одній із тих справ дії суду не відповідають вимогам статті 2 Цивільного процесуального кодексу України».

Неоднозначність застосування положень статті 2 ЦПК суб'єкт права на конституційне звернення вбачає і в тому, що суд постановляв рішення у конкретних цивільних справах без належного, на думку громадянина Ж., дотримання вимог статті 248¹⁹ ЦПК, а також інших норм матеріального і процесуального законодавства.

Громадянин Ж. просить Конституційний Суд України дати офіційне тлумачення положень статті 2 ЦПК і висвітлити, зокрема, питання: «які акти виробничого кооперативу суд повинен розглядати як такі, якими припинено членство в кооперативі осо-

би, прийнятої в члени кооперативу у встановленому порядку»; «чи повинен суд розглядати членство у виробничому кооперативі як форму трудового договору між кооперативом і його членом, або як форму якогось іншого договору»; «чи може суд прийняти до розгляду як існуючі акти накази посадових осіб виробничого кооперативу» тощо.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що підстав для відкриття конституційного провадження за конституційним зверненням громадянина Ж. немає. Стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» як підставу для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України передбачає наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Стаття 2 ЦПК встановлює завдання цивільного судочинства – охорона прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави – і визначає, що це завдання здійснюється шляхом всебічного розгляду та вирішення цивільних справ у повній відповідності з чинним законодавством.

У доданих до конституційного звернення матеріалах відсутні відомості стосовно того, що суди по-різному розуміють положення зазначеної статті ЦПК і неоднозначно їх застосовують.

Порушені в конституційному зверненні питання, відповіді на які мають бути надані на прохання громадянина Ж. у рішенні Конституційного Суду України не можуть бути з'ясовані при тлумаченні положень статті 2 ЦПК, адже вони регламентуються іншими нормами матеріального і процесуального права.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 43, 45, 49, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ж. щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Цивільного процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України «Про Конституційний Суд України».



28 травня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень Декларації про державний суверенітет України (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Суб'єкт права на конституційне звернення – 52 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення окремих положень Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року за № 55–ХІІ.

Відповідно до статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Таким чином, Конституцією України встановлено перелік видів актів, офіційне тлумачення яких належить до повноважень Конституційного Суду України. Зазначена Декларація не є тим актом, який відповідно до статті 150 Конституції України може бути предметом офіційного тлумачення Конституційного Суду України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо офіційного

тлумачення окремих положень Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року за № 55–ХІІ на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



10 липня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Л. щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 46, частини третьої статті 61¹ Кримінально-процесуального кодексу України від 28 грудня 1960 року (суддя-доповідач Скомороха В.Є.).

Громадянин Л. у конституційному зверненні та своїх листах просить Конституційний Суд України дати офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 46, частини третьої статті 61¹ Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України), якими передбачено прийняття відмови захисника від виконання обов'язків та усунення захисника від участі у справі.

Необхідність в офіційній інтерпретації суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує неправильним, на його думку, застосуванням слідчим прокуратури та судами міста Хмельницького частини четвертої статті 46, частини третьої статті 61¹ КПК України, що призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 20 червня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.

У конституційному зверненні, доданих до нього матеріалах не наведено підтверджень неоднозначного застосування положень частини четвертої статті 46, частини третьої статті 61¹ КПК України судами, іншими органами державної влади та обґрунтування необхідності в їх офіційному тлумаченні, як передбачено статтею 42 Закону України «Про Конституційний Суд України». По суті, у конституційному зверненні йдеться про особисту незгоду громадянина Л. із застосуванням положень зазначених статей КПК України судами та органами прокуратури міста Хмельницького і наданням йому консультацій з питань, що стосуються розслідування та розгляду судами конкретної кримінальної справи щодо нього. Це не може бути підставою для відкриття конституційного провадження, оскільки такі питання виходять за межі повноважень Конституційного Суду України, передбачених статтями 13, 14 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтею 42, пунктом 2 статті 45, статтями 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Л. щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 46, частини третьої статті 61¹ Кримінально-процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



10 липня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням приватного підприємства «Альянс-2000» щодо офіційного тлумачення положень статті 269 Цивільного кодексу Української РСР (суддя-доповідач Євграфов П.Б.).

Суб'єкт права на конституційне звернення – приватне підприємство «Альянс-2000» (далі – ПП «Альянс-2000») – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 269 Цивільного кодексу Української РСР (далі – ЦК УРСР), згідно з якими «наймодавець може пред'явити в суді, арбітражі або в третейському суді вимогу про дострокове розірвання договору найму, якщо наймач:

- 1) користується майном не відповідно до договору або призначення майна;
- 2) навмисно або з необережності погіршує стан майна;
- 3) не вніс плати протягом трьох місяців з дня закінчення строку платежу, а за договором побутового прокату – протягом одного місяця, якщо більш короткі строки не установлені типовим договором;
- 4) не зробить капітального ремонту в тих випадках, коли за законом або за договором капітальний ремонт лежить на обов'язку наймача».

Друга колегія суддів Конституційного Суду України своєю Ухвалою від 10 червня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням ПП «Альянс-2000» на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» та непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.

З матеріалів конституційного звернення випливає, що рішення Господарського суду Київської області (від 18 вересня 2001 року у справі № 297/7-01 та від 29 листопада 2001 року у справі № 166/9-01) були прийняті на підставі пунктів 1, 3 статті 269 ЦК УРСР у справах з різних правовідносин. У першій предметом спору було усунення перешкод у користуванні майном; у другій – розірвання договору оренди за вимогами орендодавця: невнесення орендної плати протягом трьох місяців з дня закінчення строку її платежу.

Постановою Київського апеляційного господарського суду від 6 березня 2002 року та постановою Вищого господарського суду України від 12 червня 2002 року рішення Господарського суду Київської області від 29 листопада 2001 року у справі № 166/9-01 залишено без змін. Верховний Суд України ухвалою від 5 грудня 2002 року відмовив у порушенні провадження з перегляду в касаційному порядку постанови Вищого господарського суду України від 12 червня 2002 року у справі № 166/9-01.

Таким чином, у конституційному зверненні та доданих до нього матеріалах йдеться про рішення судів України у справах з різним предметом спору, а не про наявність неоднозначного застосування ними положень статті 269 ЦК УРСР.

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Суб'єкт права на конституційне звернення цих вимог Закону не дотримав, а його клопотання з порушених питань не містить обґрунтування неоднозначності застосування судовими органами положень статті 269 ЦК УРСР.

Крім того, у своєму конституційному зверненні ПП «Альянс-2000» просить Конституційний Суд України надати роз'яснення щодо правильності застосування Господарським судом Київської області статті 35 Господарського процесуального кодексу України під час розгляду ним справи про розірвання договору оренди, а також порушує інші питання, що не належать до повноважень Конституційного Суду України (встановлення та дослідження фактичних обставин тощо).

Наведене свідчить про наявність підстав для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктами 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням приватного підприємства «Альянс-2000» щодо офіційного тлумачення положень статті 269 Цивільного кодексу Української РСР на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



11 липня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ф. щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» (суддя-доповідач Малинникова Л.Ф.).

У конституційному зверненні громадянин Ф. порушив питання про офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру», згідно з яким життя і здоров'я працівників прокуратури підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів відповідних бюджетів на суму десятирічного грошового утримання за останньою посадою. Порядок та умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує неоднозначним застосуванням судами України положення Закону України «Про прокуратуру» щодо правового та соціального захисту працівників органів прокуратури, зокрема військових прокурорів та слідчих військових прокуратур, які згідно зі статтею 46¹ зазначеного Закону належать до військовослужбовців. Як вважає громадянин Ф., це призвело до порушення його конституційного права на соціальний захист.

Автор конституційного звернення посилається на те, що в одних випадках розрахунок страхових виплат у разі настання страхового випадку проводиться з військовими прокурорами та слідчими військових прокуратур відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов державного обов'язкового особистого страхування працівників прокуратури» від 19 серпня 1992 року № 486, а в інших – на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про умови державного обов'язкового особистого страхування військовослужбовців і військовозобов'язаних, призваних на збори, і порядок виплат їм та членам їх сімей страхових сум» від 19 серпня 1992 року № 488.

На підтвердження факту неоднозначного застосування судами України частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» заявник надіслав низку рішень (в яких по-різному вирішувались такі справи), в тому числі ухвалу колегії суддів судової палати у цивільних справах Верховного Суду України, якою було відмовлено у задоволенні касаційної скарги НАСК «Оранта» на рішення про задоволення позову працівника військової прокуратури. Водночас у задоволенні касаційної скарги громадянина Ф. колегія суддів військової судової колегії Верховного Суду України своєю ухвалою відмовила.

Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 10 липня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

У процесі підготовки справи до розгляду на запити Першої колегії суддів Конституційного Суду України надійшли письмові відповіді від Верховного Суду України, Кабінету Міністрів України, Генеральної прокуратури України, Міністерства оборони України.

Про однозначне застосування судами України законодавства про визначення страхувальника з державного обов'язкового особистого страхування військовослужбовців військових прокуратур стверджується у листах Верховного Суду України. Як зазначається, зважаючи на те, що прокурори, слідчі та інші службовці військових прокуратур є військовослужбовцями, їх страхування здійснюється згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про умови державного обов'язкового особистого страхування військовослужбовців і військовозобов'язаних, призваних на збори, і порядок виплат їм та членам їх сімей страхових сум» від 19 серпня 1992 року № 488, оскільки вони керуються у своїй діяльності Законом України «Про прокуратуру» і проходять службу відповідно до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» та інших законодавчих актів України, якими встановлено правові та соціальні гарантії, пенсійне, медичне та інші види постачання і забезпечення, передбачені для осіб офіцерського складу Збройних Сил України. Страхувальником військовослужбовців військових прокуратур є Міністерство оборони України.

Аналогічна позиція щодо однозначного застосування законодавства про визначення страхувальника з державного обов'язкового особистого страхування військовослужбовців військових прокуратур висловлена у листах Кабінету Міністрів України та Міністерства оборони України.

У конституційному зверненні не наведено обґрунтувань необхідності в офіційному тлумаченні положення частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру», що суперечить вимогам пункту 4 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 4 частини другої статті 42, пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ф. щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



11 липня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Фонду майна Автономної Республіки Крим щодо офіційного тлумачення положень статті 28 Закону України «Про господарські товариства» (суддя-доповідач Ткачук П.М.).

Фонд майна Автономної Республіки Крим звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 28 Закону України

«Про господарські товариства» для з'ясування питання, чи може Фонд майна Автономної Республіки Крим виступати стороною в угоді щодо приватизації пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених на базі майна державних підприємств, які розташовані на території Автономної Республіки Крим.

Необхідність в офіційній інтерпретації суб'єкта права на конституційне подання обґрунтовує тим, що державні органи неоднаково тлумачать повноваження Фонду майна Автономної Республіки Крим стосовно приватизації пакетів акцій, які перебувають у державній власності. У зв'язку з цим Фонд майна Автономної Республіки Крим не може повною мірою здійснювати виконання Державної програми приватизації на території Автономної Республіки Крим.

Відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

Дослідження матеріалів справи засвідчило, що порушені в конституційному поданні питання регулюються іншими нормами чинного законодавства України, а не статтею 28 Закону України «Про господарські товариства».

Так, згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про приватизацію державного майна» повноваження щодо продажу акцій (часток, паїв), що належать державі в майні господарських товариств, здійснюють державні органи приватизації у межах своєї компетенції. У частині шостій статті 7 вказаного Закону зазначається, що органи приватизації в Автономній Республіці Крим діють у межах повноважень, визначених Фондом державного майна України, і повноважень, делегованих Верховною Радою Автономної Республіки Крим щодо розпорядження майном, яке належить Автономній Республіці Крим.

Порядок продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, які відносяться до державної або комунальної власності або власності Автономної Республіки Крим, визначено Положенням про порядок продажу в процесі приватизації на фондових біржах пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, затвердженим наказом Фонду державного майна України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України від 16 листопада 1998 року № 2141/297/9 та Положенням про порядок продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств за кошти на відкритих грошових регіональних аукціонах через Державну акціонерну компанію «Національна мережа аукціонних центрів», затвердженим наказом Фонду державного майна України від 8 вересня 2000 року № 1871.

Отже, конституційне подання не відповідає вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», оскільки в ньому не наведено правового обґрунтування тверджень щодо практичної необхідності в офіційному тлумаченні положень статті 28 Закону України «Про господарські товариства». Повноваження Фонду майна Автономної Республіки Крим щодо участі в приватизації пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених на базі майна державних підприємств, які розташовані на території Автономної Республіки Крим, визначаються іншими нормативно-правовими актами.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 41, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Фонду майна Автономної Республіки Крим щодо офіційного тлумачення положень статті 28 Закону України «Про господарські товариства» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».



11 вересня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення статті 34 Конституції України (суддя-доповідач Тихий В.П.)

Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення статті 34 Конституції України «з метою вияву відповідності Конституції України (конституційності) позовних заяв до редакції газети «Кримська правда» та її головного редактора».

Необхідність в офіційному тлумаченні статті 34 Конституції України, на думку суб'єкта права на конституційне подання, виникла у зв'язку з тим, що влітку 2002 року від групи фізичних осіб на адресу Центрального районного суду м. Сімферополя надійшли позовні заяви до редакції газети «Кримська правда» та її головного редактора про захист честі, гідності та відшкодування моральної шкоди. «Оскільки всі позовні заяви розглядаються судом окремо і кожна з них налічує вже більш як 6 судових засідань, редакція, – наголошують народні депутати України, – несе чималі затрати не тільки часу та сил, але й матеріальні на оплату праці адвокатів».

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 20 червня 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

До повноважень Конституційного Суду України згідно зі статтею 150 Конституції України належить вирішення питань про конституційність законів та інших правових актів, а також офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Питання про конституційність позовних заяв не підвідомчі Конституційному Суду України (статті 13, 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Отже, конституційне подання не відповідає вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», а тому підстав для відкриття конституційного провадження у цій справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення статті 34 Конституції України на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ЮРИДИЧНИЙ ФЕНОМЕН КОНСТИТУЦІЇ ДЕРЖАВИ

В. Шаповал,

доктор юридичних наук, професор

(Продовження)

З'ясуванню юридичного феномена конституції держави сприяють й інші, крім розглянутих, класифікації конституцій. Одна з них пов'язана з історією світового конституціоналізму, в якій звичайно виділяють три періоди. Перший охоплює кінець XVIII – початок XX століть, а тогочасні конституції називають *старими*. Іноді вони характеризуються як конституції «першої хвилі». Другий період припадає на роки між світовими війнами, і відповідні конституції є *новими* або конституціями «другої хвилі». Третій період почався після Другої світової війни і триває донині. Конституції, прийняті в цей період, вважаються *новітніми*. Серед них виділяють основні закони «третьої і четвертої хвилі». Для кожного із вказаних періодів є характерною наявність конституцій – своєрідних взірців, які засвідчували авангардну роль країн, де вони були прийняті, у суспільно-політичному і державно-правовому розвитку.

Наведеній класифікації відповідають за загальним смислом так звані соціалістичні конституції, зокрема радянські. Сьогодні більшість з відповідних актів має характер історико-правових джерел, хоча їх вид зберігся завдяки державам, офіційно визначеним саме як соціалістичні. В літературі пропонувались класифікації соціалістичних конституцій, адекватні різним періодизаціям розвитку суспільства і держави. Їх еволюція засвідчила зміни щодо змісту і регулятивних властивостей. Так, якщо перші радянські конституції, зокрема Конституція УСРР 1919 року, були лише політичними деклараціями, то надалі здійснюване за такими актами регулювання з окремих питань набуло практичного значення. Проте за усіх періодів існування радянської державності сфера владарювання на найвищому рівні значною мірою залишалася поза правовим регулюванням. З цих та інших причин акти, відомі як соціалістичні конституції, не тільки, по суті, перебувають за межами класифікації конституцій на старі, нові та новітні, а й за деякими їх якостями не можуть бути реально охарактеризовані як конституції (основні закони).

Зміст старих конституцій, як зазначалось, було зорієнтовано, насамперед, на визначення організації державного механізму та його найважливіших ланок, через що їх іноді називають інструментальними. Переважна більшість з них навіть формально не діє, хоча чинними залишаються конституції США (1787 року), Норвегії (1814 року), Люксембурга (1868 року), Австралії (1900 року) та деякі інші. У відповідний період практика світового конституціоналізму формувалася значною мірою під впливом змісту британського та американського досвіду. Саме британський досвід зумовив виникнення парламентських форм державного правління, розвиток більшості інститутів, пов'язаних із функціонуванням парламенту. У досить парадоксальних формах він вплинув і на процес становлення американського конституціоналізму. Відомо, що автори Конституції США, започаткувавши практику президентсько-республіканської форми правління, заклали в основу побудови державного механізму принцип розподілу влад, сформульований Ш. Монтеск'є. А останній переймався, хоча й помилково, саме британським досвідом.

Американський конституційний досвід стосовно розподілу влад не був беззастережно сприйнятий за часів французької революції XVIII століття. Водночас Конституцією 1791 року та іншими конституціями Франції, прийнятими до встановлення імперії, була укорінена політико-правова ідеологія народного суверенітету. Надалі, у XIX столітті, в Європі поширювався британський досвід парламентського правління, який діставав вияв опосередковано – через конституційні акти інших держав і тому набував характеру загальноєвропейського. Його вплив відбився, зокрема, у змісті згадуваної Конституційної хартії 1814 року (Франція), якою вперше у систематизованій формі було встановлено двопалатну побудову парламенту, механізм взаємодії палат у процесі законотворчості, політичну відповідальність міністрів перед парламентом тощо. Конституція Бельгії 1831 року акумулювала не тільки головні положення ідеології народного суверенітету і здобутки досвіду парламентського правління, а й містила досить широкий каталог прав і свобод індивіда. У тому ж XIX столітті для новоутворених держав Південної Америки домінянтою конституційної еволюції стало сприйняття головних рис президентсько-республіканської форми правління, запровадженої за Конституцією США.

Окрім збереження попередніх досягнень, конституції, прийняті між світовими війнами, привнесли суттєві новації. Зокрема, вони включали порівняно змістовніші положення щодо правового статусу індивіда, встановлювали більш демократичне виборче право, відображали поступове зростання ролі держави у соціальній та економічній сферах. Поява цих новацій була зумовлена коригуванням суспільних орієнтирів за наслідками Першої світової війни. Не можна не враховувати політичних подій, насамперед на терені колишньої Російської імперії, і феномена радянських конституцій. Деякі з нових конституцій, з огляду на охарактеризований вище їх загальний зміст, вважаються своєрідними віхами в історії світового конституціоналізму (наприклад, Конституція Німеччини, або так звана Веймарська конституція, 1919 року, Конституція Чехословаччини 1920 року). Більшість з відповідних основних законів на сьогодні не діють. Проте деякі з конституцій, прийнятих у період між світовими війнами, залишаються чинними. Це, насамперед, конституції Мексики (1917 рік), Австрії (1920 рік), Латвії (1922 рік) та Ірландії (1937 рік). Новою конституцією за змістовими характеристиками була Конституція УНР 1918 року.

Наступний етап у практиці конституціоналізму розпочався безпосередньо після Другої світової війни. Саме тоді було прийнято, зокрема, конституції Франції (1946 рік), Італії (1947 рік) і ФРН (1949 рік). Вказані основні закони відобразили намагання не тільки запобігти виникненню умов, які призвели до світової війни, і хоча б певною мірою юридично знешкодити її наслідки, а й забезпечити визнання соціальної цінності людини та її прав і відповідно зорієнтувати діяльність держави. Подібний зміст мали конституції Португалії (1976 рік) та Іспанії (1978 рік), прийняті у процесі становлення демократичної державності після краху авторитарних режимів. Саме ці та деякі інші основні закони визнаються конституціями «третьої хвилі».

За змістом новітніх конституцій можна окреслити їх загальні ознаки, частина з яких характеризувала і зміст основних законів, прийнятих у попередній період. По-перше, в новітніх конституціях відображено порівняно більшу роль держави в регулюванні сфери економіки, закріплено відповідну державну функцію, що вже сформувалась. По-друге, в них визнано пріоритет людини в її взаємовідносинах з державою. Новітні конституції, як правило, містять порівняно ширші за змістом положення про права і свободи і звичайно фіксують так звані соціально-економічні права. Водночас ними встановлено належні юридичні гарантії реалізації прав і свобод та запроваджено нові механізми їх захисту (омбудсман, конституційна скарга тощо). По-третє, в новітніх основних законах порівняно більшою мірою представлені положення соціального характеру, хоча їх сенс і призначення є різними. По-четверте, предметом конституційного регулювання постали відносини, що виникають у рамках політичної системи суспільства поза суто державною організацією. Це передусім стосується діяльності політичних партій в їх взаємозв'язках з державним механізмом. Нарешті, по-п'яте, озна-

кою новітніх конституцій є наявність в їх текстах положень про зовнішньополітичну діяльність держави та про співвідношення національного та міжнародного права.

Розглянуті ознаки є орієнтирами у розвитку сучасного конституціоналізму. Разом з тим і надалі постулатний характер зберігає досвід, визначений ще у XVIII–XIX століттях, адже створені тоді конституційні цінності забезпечують можливості демократичного розвитку країн, надбанням яких вони стали. Водночас країни, де був започаткований згаданий досвід, і в наші дні справляють суттєвий вплив на розвиток практики конституціоналізму. Наприклад, після прийняття ХХІІ поправки (1951 рік) до Конституції США, за якою ніхто не може бути обраним президентом цієї держави більше ніж двічі, такі чи подібні застереження стали чи не загальним правилом. У конституційній нормотворчості багатьох країн було сприйнято концептуальні положення Конституції Франції 1958 року, зокрема щодо «дуалізму» виконавчої влади і «президентського арбітражу». Юридична техніка британських законів залишається взірцем для англосовних країн, в яких здійснюються конституційні реформи.

Притаманні новітнім конституціям ознаки тією чи іншою мірою характеризують і основні закони, прийняті у постсоціалістичних і пострадянських країнах у 90-і роки минулого століття. Окремі автори виділяють їх як конституції «четвертої хвилі». До них об'єктивно віднесена і чинна Конституція України. За змістом відповідних основних законів нерідко ще більший акцент робиться на значущості для суспільства і держави прав людини. Практично всі вони визначають державу як правову і соціальну, констатують політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, фіксують певні положення за змістом ідеології природних прав. Характерно, що часто за взірць стосовно побудови державного механізму для авторів таких основних законів слугувала Конституція Франції 1958 року, якою започатковано практику змішаної республіканської форми державного правління. З другого боку, конституції, прийняті в постсоціалістичних і пострадянських країнах, були введені і діють в інших суспільно-політичних умовах, ніж конституції «третьої хвилі».

Відмінність суспільно-політичних умов прийняття конституцій зумовлює відмінності, насамперед, у визначеній ними організації державного механізму. Суттєвим є й те, що багатьом постсоціалістичним і пострадянським країнам притаманний динамізм державно-правового розвитку, зумовлений як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Зауважимо, що «вектори» такого розвитку в постсоціалістичних і пострадянських країнах, як правило, є різними. Наприклад, у другій половині 90-х років ХХ ст. у Польщі і Хорватії були здійснені конституційні реформи, внаслідок яких зміцнено статус уряду як органу виконавчої влади, по суті, за рахунок звуження компетенції президента. При цьому в Хорватії відмовилися від двопалатної побудови парламенту. Водночас у Білорусі, Казахстані та Киргизстані парламенти було реорганізовано за бікамеральним принципом і збільшено обсяг повноважень президентів.

З історією світового конституціоналізму пов'язана і класифікація конституцій на *інструментальні* та *соціальні*. Як зазначалось, інструментальними конституціями визнають ті, чий зміст зорієнтований, насамперед, на встановлення статусу найважливіших ланок державного механізму. Положення щодо статусу індивіда відіграють у цих конституціях другорядну роль, а питання суспільного буття звичайно знаходяться взагалі поза межами здійснюваного ними регулювання. Поняття інструментальних конституцій є близьким до поняття старих конституцій («першої хвилі»), але вони не збігаються. На відміну від інструментальних конституцій, змісту нових основних законів притаманна певна «соціалізація» у зв'язку з тим, що їх окремі положення адресовані суспільству. Іноді в них йдеться про деякі соціально-економічні права.

Однак найбільшою мірою положення власне суспільного спрямування представлені в новітніх основних законах, хоча зміст і призначення цих положень є різними. В одних випадках у конституціях проголошені соціальні та економічні орієнтири і завдання держави або навіть необхідність проведення реформ у відповідних сферах, встановлено механізми взаємодії державних інститутів з іншими елементами політичної системи суспільства. Саме такі основні закони деякі автори визначають як со-

ціальні. В інших новітніх конституціях все обмежується атрибутивним вживанням певних термінів і наданням їх текстам соціального звучання. Прикладами соціальних конституцій є основні закони Італії, Португалії, Іспанії і більшість тих, що прийняті у постсоціалістичних і пострадянських країнах. Соціальний характер мають основні закони багатьох держав Латинської Америки, офіційною назвою яких є політична конституція (Гватемала, Еквадор, Коста-Рика, Мексика, Нікарагуа, Панама, Сальвадор, Чилі). Попри, по суті, традиційності цієї назви для іберомовних країн, вона засвідчує саме соціальний характер відповідних конституцій. Включення до новітніх конституцій положень суспільного спрямування спричинене збільшенням потреб у державно-правовій (конституційній) регламентації державного впливу на процеси, які відбуваються в економічній організації і політичній системі суспільства.

«Соціалізацію» новітніх конституцій необхідно відрізнити від «соціологізації» радянських конституцій, які вважалися основними законами суспільства. Тексти цих конституцій наповнювалися неюридичними абстракціями, насичувалися термінологією, яку сьогодні пов'язують, насамперед, з політологічною і соціологічною науками. Визнання радянських конституцій основними законами суспільства та їх «соціологізація» не були випадковими. За роки існування радянської системи владарювання спостерігався значний потяг до міфологізації суспільного буття. За таких умов конституція у першу чергу розглядалась як один з інструментів ідеологічного впливу у внутрішньо- і зовнішньополітичному середовищах. Більше того, за нею визнавали ідеологічну функцію, яку звичайно ставили на рівень або навіть вище власне юридичної функції. Подібне «ідеологічне» і, по суті, полегшене сприйняття основного закону присутнє у вітчизняній науці і сьогодні. Суттєвим є й те, що «соціологізація» радянських конституцій призвела до появи у суспільстві завищених сподівань щодо реалізації їх змісту, а згодом – і до зверхніх оцінок феномена конституції як основного закону держави. Прикметно, що і в наші дні звичайною є характеристика Конституції України як найважливішого політико-правового документа, яка у багатьох випадках підміняє її сприйняття як нормативно-правового акта найвищої сили.

Будь-яка конституція об'єктивно має соціально-регулятивне значення, і саме в такому сенсі вона може сприйматися як основний закон суспільства. Однак навіть найбільш «соціалізовані» конституції є, передусім, основними законами держави. Ті їх приписи, які адресовані суспільству, сформульовані у загальній формі і виглядають фрагментарними. При цьому вони звичайно відображають взаємодію соціуму і держави та позначають способи цієї взаємодії. Визначення конституції основним законом держави не означає підміну соціуму державою, одержавлення суспільного буття. Воно, навпаки, засвідчує природу громадянського суспільства як такого, де саме суспільство і кожний індивід забезпечені від всебічного втручання держави, а остання є складовою політичної системи суспільства і не поглинає всі його сутнісні вияви.

Конституція як основний закон держави не утворює саму державу, а лише відповідно до волевиявлення носія установчої влади встановлює засади її загальної організації. До того ж вона відіграє, по суті, креативну роль стосовно державного механізму, зокрема його найважливіших ланок – вищих органів держави. Конституція врегульовує найбільш суттєві відносини з тих, що складають предмет галузі конституційного права. Характер цих відносин зумовлений тим, що саме вищі органи держави уповноважені вчиняти реальні політичні дії. Зокрема, тільки вони можуть приймати універсальні акти, які діють на всій території держави, і частина з них обов'язково пов'язана з політикою. Політичною і водночас юридичною функцією конституції держави є, зокрема, фіксація її суверенності, закріплення зміни державного ладу, що відбулася за змістом основного закону, або декларування наступництва у державно-правовому розвитку.

Реальний політичний характер відносин, які є предметом власне конституційного регулювання, зумовлений і тим, що в основних законах майже завжди визначають засади судоустрою і судочинства, а також місцевого самоврядування (публічної влади в межах адміністративно-територіальних одиниць). Відносини владарювання, які виникають у сферах організації і діяльності судів та органів місцевого самоврядування,

здебільшого мають процесуальний та управлінський характер. Проте ті з них, що пов'язані з формуванням засад судоустрою, судочинства і місцевого самоврядування, об'єктивно набувають політичної значущості. Подібно до інших «засадових» відносин владарювання, вони засвідчують загальну організацію держави. З реальною політикою співвіднесені і відносини, що виникають у зв'язку із встановленням основ територіальної організації державної влади.

Конституція як основний закон держави встановлює також засади взаємовідносин між державою та індивідом. Політичний характер відносин владарювання, що виникають у зв'язку із закріпленням конституційних прав і свобод людини і громадянина, зумовлений їх природою як основних. Але найбільш важливим є те, що за деякими визначеннями конституція – це певна система обмежень державної влади (держави та її органів) у вигляді відповідно встановлених прав і свобод, а також юридичних гарантій їх реалізації. Таке визначення конституції історичним підґрунтям має ідеї природного права.

Існує також класифікація конституцій, зумовлена їх юридичними властивостями. За відповідними критеріями розрізняють *жорсткі* і *гнучкі* конституції. Норми жорстких конституцій мають найвищу юридичну силу, за гнучкими конституціями така сила звичайно не визнається. Як зазначалось, наведена класифікація фактично пов'язувалась з різними порядками (процедурами) внесення змін до конституцій – ускладненим, порівняно з процедурою прийняття законів для жорстких і саме законодавчою процедурою для гнучких. Ознака жорсткості концептуально пов'язана з теоріями народного суверенітету і установчої влади, однак вона фактично притаманна й октроїруванню основним законам. Жорсткі конституції можуть бути як систематизованими, так і несистематизованими. Такі різновиди історично характеризували також гнучкі конституції: шляхом прийняття «звичайних» законів вносилися зміни до Основного закону Італії 1848 року та деяких інших конституцій – єдиних нормативно-правових актів, що були введені у XIX столітті. У наші дні за законодавчою процедурою змінюються лише несистематизовані конституції Великобританії, Нової Зеландії та Ізраїлю, які не мають властивостей основних законів.

Ознака жорсткості відображає природу конституції як основного закону і вважається однією з гарантій щодо її реалізації. Водночас жорсткість конституції є одним з проявів найвищої юридичної сили, яка зумовлює верховенство конституції у правовій системі (системі права), пріоритет відносно інших нормативно-правових актів. Найвища юридична сила і верховенство конституції впливають з того, що регламентовані нею питання суспільно-політичного і державного життя звичайно потребують максимально авторитетного вирішення. Однак основні закони іноді включають положення, що не входять до «типового» обсягу конституційного регулювання. Такі положення закладені в конституційні тексти з метою надання їм сталості. У випадках внесення до конституції відповідних змін вони фактично зберігаються, оскільки водночас закріплені в законах або інших нормативно-правових актах.

Верховенство конституції в системі нормативно-правових актів полягає в тому, що в ній визначено засади стосовно прийняття законів як наступної, першої «підконституційної» форми в ієрархії нормативно-правових актів і узагальнено порядок правотворчості в цілому. Саме в цьому аспекті треба сприймати визначення конституції як абсолютної, основоположної норми (нім. Grundnorm), запропоноване видатним юристом минулого століття Г. Кельзенем. Конституція визнається основою (юридичною базою) правотворчості і правозастосування, у зв'язку з чим усі правові акти повинні їй відповідати, тобто бути конституційними. Забезпеченню верховенства конституції слугують різні механізми, зокрема конституційний контроль. Найбільш ефективним вважається контроль, здійснюваний судами загальної або спеціальної (конституційної) юрисдикції. Правові акти, визнані за рішеннями судів такими, що суперечать конституції, є нечинними або втрачають здатність бути реалізованими.

Найвища юридична сила і верховенство конституції знаходяться у взаємозв'язку з її нормативними характеристиками. Відомо, що конституційному регулюванню при-

таманний метод загального закріплення, або загального унормування. Це не заперечує того, що більшість конституційних норм має достатньо конкретний характер і при реалізації безпосередньо спричиняє виникнення правовідносин. З другого боку, конституційне регулювання звичайно пов'язане з дією відповідних норм – принципів. Такий висновок, зокрема, можна зробити з аналізу розділу I «Загальні засади» Конституції України. Цей розділ є одним з тих, що фіксують зміст явища конституційного ладу в Україні.

Термін «конституційний лад» вживається в багатьох основних законах і завжди без прямого визначення відповідного поняття. Однак це можна зробити з аналізу їх текстів, причому визначення конституційного ладу нерідко буває різним. Так, у частині третій статті 5 Конституції України встановлено, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Тим самим рішення щодо визначення нового або зміни існуючого конституційного ладу можуть бути прийняті лише шляхом проведення всеукраїнського референдуму. В такий спосіб можуть бути внесені зміни до розділів I, III і XIII Конституції України, тому саме ці розділи засвідчують явище конституційного ладу в Україні. Узагальнено ж *конституційний лад* – це сукупність (система) правовідносин, закріплених конституцією в цілому, або основоположних правовідносин, спеціально виділених за її змістом. Водночас конституційний лад може бути визначений як сукупність відповідних конституційних положень.

Розділ I Конституції України фіксує основи конституційного ладу. Він містить положення сутнісного характеру, які виконують роль нормативної основи для інших конституційних положень, включаючи положення розділів III і XIII, і є своєрідною «конституцією Конституції». Певна частина положень цього розділу сформульована як норми-принципи, які забезпечують найбільш загальний рівень регулювання. Такими є положення про соціальну, правову державу (стаття 1), про народ як носій суверенітету і єдине джерело влади (стаття 5), про поділ державної влади (стаття 6), про верховенство права і найвищу юридичну силу Конституції України (стаття 8) та деякі інші. Усі норми-принципи мають не тільки правове, а й вагоме політичне значення. Саме таке їх значення значною мірою зумовлює оцінки галузі конституційного права як «політичного права», а самої Конституції України – як політико-правового акта.

Нормами-принципами не можуть бути детально врегульовані суспільні відносини, адже вони не встановлюють конкретні правила поведінки суб'єктів конституційного права. Але в юридичній теорії сенс правової норми досить давно не асоціюється лише з правилом поведінки, не пов'язується виключно з визначенням прав і обов'язків учасників потенційних правовідносин. Разом з тим, на основі норм-принципів моделюється поведінка суб'єктів, зокрема вищих органів держави, вони в реалізації породжують певні правовідносини, які мають загальний характер. Названі оцінки регулятивних властивостей норм-принципів не суперечать визнанню за ними якості норм прямої дії. При цьому пряма дія норм-принципів полягає, насамперед, у тому, що вони є своєрідним ключем для з'ясування змісту (а потому – й застосування) більш конкретних конституційних норм і норм галузевих, конституційно-правових законів.

Найвища юридична сила і верховенство конституції дістають певний непрямий вияв і в її кваліфікації як правової форми (джерела). Як зазначалось, конституція врегульовує найбільш суттєві відносини з тих, що складають предмет галузі конституційного права. Тим самим вона є своєрідним стрижнем конституційного права, його змістовою основою і водночас основною формою. Разом з тим багато хто сприймає, зокрема, Конституцію України, як універсальну форму існування кожної галузі національного (внутрішньодержавного) права. Ще за радянських часів була сформульована теза, за якою конституція характеризувалася як основа системи національного права, юридична база всього так званого поточного законодавства. При цьому стверджували, що її норми мають міжгалузевий або навіть надгалузевий характер. Звідси традиція відтворювати конституційні положення в актах, за змістом віднесених до інших галузей права, ніж конституційне.

Конституція співвіднесена з різними галузями національного права. У ній звичайно визначаються принципи правотворчості, позначається ієрархія правових актів, встановлюються засади законодавчого процесу. З цього випливає своєрідна установча роль конституції стосовно всієї системи національного права. До того ж у конституціях, як правило, містяться окремі норми, які є вихідними для регулювання суспільних відносин в межах інших, ніж конституційне або загалом публічно-правові, галузей права. Прикладом може слугувати конституційне закріплення права індивідів (громадян) на працю. Правовідносини, що виникають внаслідок реалізації відповідного конституційного положення, є, по суті, підґрунтям для трудових правовідносин. Тим самим конституція постає своєрідною домінантою щодо системи права, в даному випадку – щодо галузі трудового права. Така її роль зумовлена особливостями суспільних відносин, які є предметом конституційного регулювання, а також соціальною значущістю його окремих об'єктів.

Однак конституція є формою виключно галузі конституційного права, і всі її норми віднесені саме до цієї галузі. Такий характер вони мають і тоді, коли за певними ознаками можна говорити про їх приватно-правове «звучання». Так, згідно зі статтею 14 Конституції України, «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону». Наведений припис містить лише норми конституційного права, адже ним, насамперед, визначено загальну межу здійснення державного владарювання у відповідній сфері. Ця межа, зокрема, зумовлює параметри і форми здійснюваного органами державної влади правового регулювання сфери землекористування.

За будь-яких умов, приватно-правові галузі є поза змістом і формою конституційного регулювання. З другого боку, конституція відіграє важливу креативну роль щодо публічно-правових галузей. Норми цих галузей сукупно мають за об'єкти регулювання організацію і здійснення державної влади. Звідси предметом публічно-правових галузей є відносини державного владарювання. Предметний зв'язок між публічно-правовими галузями зумовлений їх спільною генезою і тривалим розвитком як цілого. Відомо, що такі публічно-правові галузі, як адміністративне і фінансове, відносно нещодавно відокремилися від конституційного (державного) права. Проте кожна з сучасних публічно-правових галузей має окремий предмет регулювання, яким є певний фрагмент відносин державного владарювання.

Предметний зв'язок між публічно-правовими галузями зумовлює зазначену роль конституції щодо цих галузей, насамперед щодо адміністративного права. Разом з тим, між суспільними відносинами, що складають предмет останнього, і тими, для регулювання яких призначені конституційні норми, є відмінності. Ці відмінності відображені в різному колі суб'єктів відповідних відносин. Учасниками конституційних правовідносин, у першу чергу, є органи державної влади, статус яких безпосередньо визначений в конституції, – вищі органи держави. Соціальна значущість відносин за участю цих органів зумовлює їх конституційне врегулювання. Суб'єктами адміністративних правовідносин виступають інші ланки державного механізму. Відмінність між названими сферами регулювання існує і за його рівнем. Як зазначалось, конституційному регулюванню притаманний метод загального закріплення. Сфера державного управління, навпаки, характеризується досить високим рівнем деталізації правового регулювання, що впливає з реалій здійснення відповідної державно-владної діяльності. Більш того, конкретні конституційні правовідносини можуть об'єктивно потребувати виникнення похідних від них адміністративних правовідносин і прогнозувати їх зміст. Конституція України містить досить велику кількість норм, які мають загальну адміністративно-правову спрямованість. Тим самим адміністративне право запозичує з неї свої змістові начала. Проте конституційні норми загалом не призначені для регулювання відносин, які є предметом адміністративного права. Відповідний характер має зв'язок між Конституцією України та іншими публічно-правовими галузями. Вона, як зазначалось, є формою існування виключно галузі конституційного права.

Найвища юридична сила і верховенство конституції нерідко прямо відображені в текстах основних законів. Іноді в них вказується на зв'язок, що існує між зазначеними якостями конституції і принципом народного суверенітету. Так, у статті 2 Конституції Еритреї встановлено, що конституція є «правовим виразом суверенітету народу Еритреї». Згідно зі статтею 2 Конституції Федеративних Штатів Мікронезії конституція «виражає суверенітет народу і є верховним законом держави». Визначення конституції верховним законом (правом), як зазначалось, притаманне конституціям, прийнятим в англослов'янських країнах. Водночас у них майже завжди констатовано, що правові акти, які не відповідають конституції, є нечинними в межах цієї невідповідності. Подібні констатації включені і до основних законів деяких інших держав.

У ряді постсоціалістичних і пострадянських країн юридичну природу конституції засвідчує її офіційне визначення як основного закону. Як зазначалось, термін «основний закон» у конституційних текстах тут вживається, по суті, паралельно терміну «конституція». У деяких випадках у них вказано на найвищу юридичну силу (Азербайджан, Польща, Україна) або на верховенство конституції (Узбекистан), і в багатьох застережена пряма дія конституції та її норм (Азербайджан, Болгарія, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Україна). Таке застереження зумовлене, зокрема, намаганням подолати становище, коли приписи конституції, по суті, не сприймалися як реальні правові положення.

Найвища юридична сила конституції передбачає спеціальний порядок (порядки) внесення до неї змін, а не навпаки. Ступінь жорсткості конкретних конституцій залежить від особливостей такого порядку і може суттєво різнитися. Іноді порядок внесення змін до конституції збігається з порядком її прийняття, але звичайно вони відмінні. Зміни до конституції мають форму окремих нормативно-правових актів з силою самої конституції, назвою яких нерідко є «закон про внесення змін до конституції». За наших умов така назва спричиняє певні непорозуміння щодо співвіднесеності понять конституції і закону та визначення юридичної природи актів про внесення змін до Конституції України. Відповідна назва в Україні була фактично запозичена з практики реалізації радянської концепції конституції, за якою основний закон мав приймати «найвищий орган державної влади» на підтвердження ідеї повновладдя рад. У багатьох країнах для позначення актів про внесення змін до конституції використовуються інші назви: конституційний закон, зміна до конституції, поправка тощо.

Після набуття чинності акти про внесення змін до конституції звичайно текстуально інтегруються з основним законом. Тим самим вони, по суті, втрачають нормативно-правову «самостійність» і набувають якості невід'ємної змістової частини конституції. Одним з небагатьох винятків є практика США, де після прийняття поправки положення власне конституційного тексту залишаються незмінними і поправка виконує роль своєрідного додатка до нього. Проте надалі реалізуються норми поправки, а не тих положень, які вона практично новелізувала (замінила). В Азербайджані розрізняється порядок внесення змін до конституції і порядок прийняття до неї доповнень. Нерідко конституції передбачають як порядок внесення часткових змін, так і окремо порядок загального перегляду їх змісту (Австрія, Іспанія, Росія, Швейцарія, ряд латиноамериканських та інших країн). При цьому звичайно встановлюють порівняно більш жорсткий порядок перегляду основного закону.

Особливістю багатьох конституцій є те, що вони встановлюють неоднакові порядки внесення змін до різних розділів (частин або глав) чи навіть окремих положень. Відповідним прикладом може слугувати Конституція України. Згідно з її статтею 154 законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Статтею 155 визначено, що законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії

Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. За змістом частини першої статті 156 законопроект про внесення змін до кожного з названих трьох розділів Конституції України подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Нерідко конституції передбачають кілька порядків внесення змін, які співвідносяться як альтернативні. Зокрема, конгрес США попередньо схвалює поправку на основі голосування двох третин членів кожної з його палат. Надалі її розглядають законодавчі органи штатів, і вона має бути затверджена їх відповідно ухваленими рішеннями у трьох чвертях штатів. Поправка може бути схвалена і національним конвентом, який скликається на вимогу законодавчих органів двох третин штатів. Після цього вона затверджується або законодавчими органами, або конвентами зазначеного числа штатів. Звідси Конституція США фіксує чотири можливих порядки внесення до неї змін. У всіх випадках зміни попередньо схвалював саме конгрес, і лише XXI поправка (1934 рік), якою скасували так званий сухий закон, була затверджена конвентами штатів.

У більшості випадків порядок внесення часткових змін до конституції або загально-го перегляду визначений в її окремому, відповідно поіменованому розділі (частині або главі). Звичайно такий розділ є одним із завершальних у структурі основного закону. Прикладом слугує розділ XIII Конституції України «Внесення змін до Конституції України». Структурна частина основного закону, якою регламентовано внесення змін або перегляду, може мати інший заголовок та ширший зміст: «заключні положення» (Туркменістан, Туреччина), «заклучні і перехідні положення» (Казахстан, ОАЕ), «загальні положення» (Йорданія, Люксембург, Науру), «різне» (Еритрея, Ефіопія, Західне Самоа) тощо. У ряді європейських країн процедура ревізії конституції і законодавча процедура, будучи загалом різними, поєднані у структурі основного закону (Австрія, Латвія, Словаччина, Угорщина, Чехія, Фінляндія, ФРН, Швеція). Такий підхід також притаманний багатьом країнам, які наслідували британський досвід правотворчості.

Існують різні способи внесення часткових змін або загального перегляду конституції, які тією чи іншою мірою пов'язані зі способами їх прийняття, що характеризують як народні, так і октройовані конституції. Лише в деяких монархіях, які за основними ознаками визначаються як абсолютні, конституційні акти ревізуються внаслідок волевиявлення виключно самого монарха (Саудівська Аравія та Оман). Звичайно внесення змін чи перегляд конституції здійснюються за рішенням парламенту, або парламент відіграє важливу роль у здійсненні відповідної ревізії. При цьому парламентська процедура розгляду проектів актів про внесення змін до конституції має певні особливості порівняно із законодавчою процедурою.

У багатьох країнах право ініціювати розгляд змін до конституції мають не окремі члени парламенту, а визначена частина депутатського корпусу. Відповідна кількість депутатів у різних країнах, як правило, дорівнює від однієї п'ятої до половини від загального складу парламенту (палати), а в разі прийняття поправки парламентом на основі більшості у три чверті або її післяпарламентського затвердження через референдум – іноді дві третини від депутатського корпусу. В Еритреї, де ревізія конституції здійснюється за рішенням парламенту, ухваленим на основі більшості у чотири п'ятих, кількість ініціаторів має становити три чверті від його складу. Право ініціювати у парламенті розгляд змін до конституції належить також главам держави, а в окремих країнах – уряду. В Еквадорі і Гватемалі на це уповноважений конституційний суд, а в тому ж Еквадорі та у Панамі – верховний суд. У деяких федераціях до відповідної ініціативи причетні їх суб'єкти: в Ефіопії поправка може бути запропонована законодавчими органами третини штатів, у Бразилії – більше половини від їх загального числа, а в Росії зміну або перегляд конституції уповноважений ініціювати законодавчий (представницький) орган кожного суб'єкта федерації.

Нерідко конституційні поправки можуть бути запропоновані і за народною ініціативою. У тих країнах, де передбачена відповідна законодавча ініціатива та ініціатива щодо внесення змін до конституції, основні закони встановлюють різну кількість виборців-«ініціаторів» для кожної з цих процедур. Наприклад, у Македонії це 10 і 150 тисяч, у Грузії – 30 і 200 тисяч, у Киргизстані – 30 і 300 тисяч, у Литві – 50 і 300 тисяч. Такий підхід непрямо засвідчує різну природу конституції і законів. Водночас в Албанії і Польщі за народною ініціативою можуть бути прийняті тільки закони, а у Гватемалі, Еквадорі, Молдові, Перу, Уругваї, Філіппінах та деяких інших країнах – акти про внесення змін до конституції. У Швейцарії у відповідний спосіб ініціюються не тільки часткові зміни, а й загальний перегляд конституції.

У деяких країнах ініційовані до парламентського розгляду проекти актів про ревізію основного закону підлягають попередньому конституційному контролю. Так, відповідно до статті 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції. Як свідчить практика конституційної юрисдикції, ключова вимога сформульована в частині першій статті 157, за якою, зокрема, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо внесення змін до Конституції України від 9 червня 1998 року наголошено, що звернення до Конституційного Суду України з метою перевірки відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам її зазначених статей є обов'язковим для Верховної Ради України.

Повноваження Конституційного Суду України здійснювати попередній контроль щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України підвищує рівень її жорсткості. Його реалізація вимагає юридичної точності і політичної відстороненості. Інакше Конституційний Суд України, з огляду на міркування суб'єктивного характеру або виходячи фактично з позицій доцільності, може блокувати спроби удосконалити конституційне регулювання суспільних відносин, намагання скоригувати компетенційні взаємозв'язки між вищими органами держави з урахуванням потреб суспільно-політичного поступу. Допарламентський конституційний контроль щодо проектів актів про внесення змін до основного закону передбачений також у Молдові і Монголії, однак він не пов'язаний з вимогами, сформульованими в конкретних статтях.

До особливостей парламентського процесу ревізії конституції віднесена, по суті, обов'язковість трьох читань відповідних актів. Нерідко з метою забезпечення виваженості застерігається початок їх розгляду, проведення другого і третього читань тільки по закінченні визначеного строку після попередньої стадії, а також повторне прийняття актів про ревізію у визначений строк чи на наступній черговій сесії парламенту (подвійний вотум) або навіть парламентом наступного скликання. З другого боку, якість жорсткості основного закону, насамперед, пов'язується з вимогою щодо більшості при голосуванні у парламенті (кожній з палат) проектів актів про внесення змін або перегляд конституції. Якщо так звані звичайні закони у більшості країн приймаються на основі простої більшості (мінімально – більшість від кворуму), то ревізія конституції звичайно потребує кваліфікованої більшості, яка може бути різною. Винятком є практика Канади і деяких інших країн, де для ухвалення попередніх або (та) остаточних рішень стосовно конституційних поправок встановлено вимогу лише абсолютної більшості, тобто більшості від загального складу парламенту (палати).

Особливістю парламентського процесу попереднього схвалення або прийняття часткових змін до конституції на його післяпарламентських стадіях є те, що за главою держави звичайно не визнано право вето стосовно відповідних актів. Відсутність у глави держави такого повноваження відображає загальний смисл теорії установчої влади. Водночас у деяких країнах він уповноважений повертати на повторний розгляд до парламенту схвалений або прийнятий акт про внесення змін до конституції (Грузія, Сирія і Таїланд). При повторному розгляді акт має бути схвалений (прийнятий) на основі кваліфікованої біль-

шості у дві третини від складу парламенту. В Туреччині, в разі подолання парламентом вето стосовно акта про внесення змін до конституції, президент може винести цей акт на референдум. Право вето Президента України визнане за рішенням Конституційного Суду України стосовно лише тих законів про внесення змін до Конституції України, порядок прийняття яких визначений її статтею 155.

У наш час конституції, змінювані виключно за рішенням парламенту, вважаються такими, що мають порівняно низький ступінь жорсткості. Проте таке узагальнення є досить умовним. Більш того, історично воно не відповідає реаліям, адже перші основні закони були чи не найжорсткішими. Так, Конституція Франції 1791 року містила застереження, фактично спрямовані проти її ревізії. Згідно з ідеологією народного суверенітету в ній було зафіксовано, що «інтересам нації більше відповідають зміни засобом, визначеним самою конституцією, лише тих статей, непридатність яких впливатиме з досвіду» (розділ сьомий). Самі ж зміни до цієї Конституції уможливлувалися лише тоді, коли три послідовно обраних склади законодавчих зборів «висловлять одностайне побажання змінити ту чи іншу статтю». Вимога одностайності при вирішенні питань щодо ревізії впливала з теорії суспільного договору і концепції, за якою основний закон вважався формою такого договору.

Високий ступінь жорсткості історично характеризує й ті конституції, парламентська ревізія яких призводить до розпуску самого представницького органу і проведення нових виборів. Парламент, що ухвалив рішення про необхідність внесення змін до конституції, має достроково припинити свої повноваження, а поправки формулює і приймає (звичайно на основі кваліфікованої більшості) новообраний парламент або спеціально обраний орган – фактично установчі збори. У XIX столітті такий порядок ревізії прямо пов'язували з теорією установчої влади, і відповідні вибори сприймалися як своєрідне опитування виборців стосовно потреби ревізії основного закону. Сьогодні порядок прийняття конституційних поправок новообраним після розпуску попереднього складом парламенту існує в Бельгії, Ісландії, Люксембурзі та Нідерландах. У Болгарії та Іспанії парламент розпускається в разі ухвалення рішення щодо необхідності загального перегляду конституції або внесення змін до деяких її розділів, здійснюваного його наступним скликанням. У Данії, Іспанії та в більшості штатів США відповідно здійснена ревізія конституції потребує затвердження на референдумі.

Разом з тим поширеною є практика внесення змін до конституції виключно за рішенням парламенту, прийнятим на основі кваліфікованої більшості – звичайно у дві третини від загальної кількості депутатів або від спеціального (порівняно більшого) кворуму. При цьому кваліфікована більшість може становити й інше число: три п'ятих, три чверті або навіть чотири п'ятих. Відповідний порядок забезпечує основному закону порівняно менший ступінь жорсткості. В Європі він запроваджений в Грузії, Кіпрі, Ліхтенштейні, Македонії, Мальті, Монако, Португалії, Словаччині, Угорщині, ФРН, Хорватії та Чехії і не передбачає застосування якогось альтернативного або, по суті, додаткового порядку внесення змін. Нерідко ревізія основного закону за рішенням парламенту потребує кількох (звичайно двох) голосувань щодо прийняття поправки.

Подібним був порядок ревізії конституцій Української РСР 1937 і 1978 років, зміни до яких вносилися за рішеннями Верховної Ради як «найвищого органу державної влади», ухваленими на основі більшості у дві третини від її складу. У період від ухвалення Декларації про державний суверенітет України до набрання чинності Конституційним Договором було прийнято більше двадцяти законів про внесення змін до Конституції (Основного Закону) 1978 року, якими коригувались політична система і державний механізм України за умов незалежності. Відносна жорсткість цієї Конституції об'єктивно відіграла позитивну роль у процесі такого коригування.

Більш жорсткими є конституції, які передбачають здійснення ревізії за рішеннями, ухваленими парламентом двох, по суті, чергових, скликань (Гаїті, Греція, Норвегія, Фінляндія та Швеція). За таких умов також передбачається кілька голосувань кожним складом парламенту щодо прийняття відповідного акта. У ряді федеративних держав високий ступінь жорсткості конституцій забезпечується затвердженням попередньо

схвалених парламентом держави поправок законодавчими органами суб'єктів або на місцевих референдумах. Жорсткими вважаються й ті конституції, зміни або перегляд яких схвалюються парламентом з наступним затвердженням на обов'язковому або факультативному референдумі. Такий порядок ревізії основних законів або їх окремих положень є найбільш поширеним. У Європі він прийнятий в Австрії, Албанії, Андоррі, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Молдові, Польщі, Румунії, Словенії, Туреччині, Україні та Франції. Відповідні рішення парламентів звичайно ухвалюються на основі кваліфікованої, а результати референдумів визначаються на основі абсолютної і лише іноді кваліфікованої більшості.

Однак безпосередньо референдум є способом внесення змін до конституції лише в деяких країнах, насамперед пострадянських. Серед розвинутих країн чи не унікальною є практика внесення часткових змін і загального перегляду конституції у Швейцарії та більшості кантонів (суб'єктів федерації). Тут ревізія основних законів можлива тільки засобом референдуму, ініційованого парламентом, його палатами або частиною виборчого корпусу. Поєднання народної референдної ініціативи і самого референдуму є звичайним у відповідній практиці. Характерно, що сполучення цих форм безпосередньої демократії іноді призводило до внесення змін, які відображали інтереси окремих верств або груп населення, але предметно не відносилися до традиційного обсягу конституційного регулювання.

У Вірменії ревізія конституції або прийняття нової може відбуватися винятково шляхом проведення референдуму, який призначає президент за власною ініціативою або за ініціативою парламенту. В Таджикистані зміни до конституції також є предметом референдуму, але його призначає парламент. У Білорусі, Естонії, Колумбії, Литві, на Сейшелах та у деяких інших країнах виключно за результатами референдуму ревізуються засадничі розділи або окремі положення основних законів. Залежно від форми державного правління такий референдум призначає або президент, або парламент. Іноді референдум визначено як альтернатива відносно способу внесення змін до конституції за рішенням парламенту (Білорусь, Казахстан і Киргизстан). Рішення про призначення такого референдуму уповноважений приймати президент. У Марокко пропонувані монархом поправки виносяться безпосередньо на референдум, а зміни, ініційовані членами парламенту, стають предметом референдуму тільки після їх попереднього схвалення парламентом. В Азербайджані зміни до основного закону можуть бути наслідком лише референдуму, а доповнення – відповідних рішень парламенту.

Способом внесення часткових змін або загального перегляду конституції іноді є установчі збори. Стосовно внесення змін такий спосіб є нерідко альтернативою ревізії, здійснюваної парламентом. У ряді латиноамериканських країн установчі збори, обрані на основі рішення парламенту, лише вносять до конституції зміни (Аргентина, Гватемала, Колумбія, Уругвай). Такими ж повноваженнями наділений конституційний конвент у Філіппінах, однак схвалені ним зміни затверджуються на референдумі. У Венесуелі, Коста-Риці, Нікарагуа і Парагваї парламент може ухвалити рішення про створення представницьких установчих зборів з метою загального перегляду конституції. У ряді країн роль установчих зборів щодо внесення змін до конституції відіграє парламент, який при цьому діє за спеціальною процедурою. Так, у Франції альтернативою ревізії основного закону шляхом післяпарламентського референдуму є ініційоване президентом прийняття поправки парламентом, який скликається як конгрес. Аналогічний порядок (порядки) ревізії конституції встановлено у більшості країн Африки – колишніх колоніальних володінь Франції.

У Росії пропозиції внести зміни до частини положень конституції спричиняють призначення парламентом виборів до конституційних зборів, які за таких умов повинні підтвердити незмінність основного закону або розробити і прийняти нову конституцію. У Болгарії великі народні збори уповноважені не тільки приймати нову конституцію, а й ревізувати найбільш важливі положення чинного основного закону. Подібний до «класичних» установчих зборів характер має утворювана в Суринамі, також за рішенням парламенту, національна асамблея, яка уповноважена здійснювати оста-

точне (післяпарламентське) голосування щодо внесення змін до конституції. До її складу входять усі члени парламенту і місцевих представницьких органів. За будь-яких умов рішення про формування установчих зборів у всіх зазначених випадках приймає парламент, що засвідчує ключову роль інститутів представницької демократії у процесі ревізії конституції, здійснюваної установчими зборами.

Іноді орган, покликаний ревізувати основний закон, утворюється за різними принципами, включаючи й принцип виборності. На Мальдівах для внесення змін або перегляду конституції парламент на вимогу президента має скликати народний спеціальний меджліс, до складу якого, крім депутатів парламенту і обраних з відповідною метою представників, входять за посадою члени уряду і особи, призначені президентом. У Туркменістані конституційно встановлено, що зміни до основного закону вносить парламент, але рішення стосовно їх доцільності ухвалює народна рада, яка визнана «найвищим представницьким органом народної влади» (стаття 45). Порядок її формування передбачає не тільки вибори, а й членство за посадою.

Незалежно від способу внесення часткових змін або загального перегляду конституції акт про ревізію звичайно підписує та офіційно оприлюднює глава держави. Серед європейських країн лише в Грузії, Ірландії, Польщі, Фінляндії, ФРН і Чехії конституційно передбачений однаковий порядок (включаючи строки) оприлюднення та набуття чинності поправками і так званими звичайними законами. У більшості країн глава держави вчиняє відповідні дії де факто. Тим самим акти про ревізію оприлюднюються і набувають чинності фактично в такому самому порядку, що й сама конституція. Разом з тим іноді підписання і оприлюднення конституційних поправок відбуваються по-іншому. Зокрема, в Болгарії залежно від способу ревізії поправку підписує та оприлюднює голова парламенту або голова установчих зборів, у Македонії, Словенії і Хорватії її оголошує парламент, у Болівії, Домініканській Республіці та Екваторі оприлюднення акта про ревізію конституції здійснюють установчі збори.

Жорсткість багатьох конституцій знаходить відображення у змісті встановлених ними застережень, які тією чи іншою мірою зумовлюють можливості їх ревізії. Так, Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157). Аналогічні або близькі за змістом положення містять основні закони Албанії, Бельгії, Білорусі, Естонії, Литви, Португалії, Румунії та деяких інших країн, хоча завжди за умов демократичного режиму введення відповідного стану сприймається саме як чинник, що унеможливило ревізію конституції.

У деяких країнах перспективи ревізії конституції пов'язують з попередніми справами парламенту (звичайно невдалими) її здійснити. Згідно з частиною першою статті 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Такі або подібні за змістом положення включені до основних законів Бахрейну, Естонії, Киргизстану, Кувейту, Литви та Узбекистану. Водночас частиною другою статті 156 Конституції України передбачено, що повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання. В Албанії ревізія конституції з одного питання не може бути здійснена повторно раніше року після схвалення відповідного акта парламентом і раніше трьох років після його незатвердження референдумом. У Бразилії ініціатор розгляду в парламенті поправки, яка не була прийнята, не може пропонувати її повторно у період поточного скликання. У Молдові пропозиція внести зміни до основного закону стає недійсною, якщо протягом року вона не буде реалізована парламентом.

Встановлено також застереження у зв'язку з організацією роботи парламенту. В Болгарії пропозиція щодо ревізії конституції розглядається парламентом не раніше ніж за два місяці після її внесення, а в Молдові рішення щодо ревізії має бути ухвалене парламентом не раніше ніж за шість місяців після внесення відповідної пропозиції. У Монголії поправка не може бути прийнята в останні шість місяців повноважень парла-

менту, а в Білорусі – однієї з палат, сформованої за результатами загальних виборів. Відповідно до частини другої статті 158 Конституції України Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. У той же час, Конституція США не встановлює жодних строків щодо її ревізії, зокрема строків для затвердження законодавчими органами штатів попередньо схвалених на федеральному рівні поправок. Однак починаючи з XVIII поправки (1919 рік) поступово склалася практика визначення таких строків федеральним конгресом по кожному випадку ревізії, яка згодом була визнана верховним судом конституційною. Якщо протягом визначеного конгресом строку поправка не буде належно затверджена штатами, вона вважається неприйнятною.

Можливість ревізії конституції пов'язують із закінченням визначеного строку після її прийняття або попередньої ревізії. Звичайно цей строк становить п'ять років (Греція, Кабо-Верде, Кувейт, Португалія, Філіппіни). Проте в Карбо-Верде і Португалії поправки можуть бути прийняті раніше вказаного строку, якщо відповідне рішення буде ухвалене парламентом на основі кваліфікованої більшості у чотири п'ятих від його складу. У Парагваї часткові зміни до конституції можуть бути внесені через три роки, а загальний перегляд здійснений через десять років після набуття нею чинності.

Жорсткість основних законів також забезпечують їх положення, що визначені незмінними. Уперше незмінність конкретного положення була передбачена у Франції: актом 1884 року тогочасна конституція цієї держави була доповнена застереженням, згідно з яким республіканська форма правління не могла бути предметом перегляду. Неприпустимість зміни республіканської форми правління в наш час визнана основними законами багатьох держав, включаючи чинну Конституцію Франції. Незмінними визначаються й деякі інші за змістом положення або статті конституцій. При цьому неприпустимість їх ревізії може бути застережена у більш-менш загальній формі. Зокрема, згідно з частиною другою статті 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Тим самим є неприпустимою ревізія положень її розділу II, наслідком якої буде скасування чи навіть обмеження зафіксованих тут основних прав і свобод.

За будь-яких умов, жорсткість не є вихідною ознакою конституції. Ступінь жорсткості не впливає на її юридичну силу і лише визначає формально-юридичні можливості ревізії основного закону. І хоча вона певною мірою відбивається на стабільності конституційного регулювання і зумовлює особливості його конкретного змісту, можливості ревізії або оновлення конституції об'єктивно зумовлені розвитком суспільства. З другого боку, жорсткість основного закону не є нездоланною перешкодою для його ігнорування або скасування нелегітимним шляхом. Однак, як зазначалось, саме відповідна ознака характеризує конституцію як основний закон і є однією з гарантій щодо її реалізації.

Важливою юридичною і політичною гарантією щодо конституції вважається присяга, яку складають визначені, зокрема, в самій конституції, суб'єкти (носії) державної влади. У публічному праві *присяга* – це акт урочистої клятви (обіцянки) і власне клятва таких суб'єктів належно виконувати обов'язки, що випливають зі статусу, якого вони звичайно набувають внаслідок її складання, включаючи обов'язки за змістом цієї клятви. Іноді присяга має місце і у сфері приватного права, де вона може супроводжувати укладання договорів, прийняття чи визнання зобов'язань тощо. Присяга є давнім за походженням інститутом, який історично знаходив вияв у відповідних сакральних обрядах і поєднував можливості юридичної та моральної (релігійної) відповідальності. За феодальних часів присяга мала характер ствердження вірності (англ. *affirmation of allegiance*) і слугувала організації владарювання на засадах ієрархії.

Сучасний інститут присяги притаманний різним галузям публічного права. За нормами процесуального права присягу нерідко повинні складати певні учасники судового процесу. Значними особливостями характеризується інститут присяги в адміністративному і конституційному праві. В юридичній науці ще в XIX столітті розрізняли професійну або службову (посадову) присягу, яку згодом інституціонально віднесли, насамперед, до

адміністративного права, і політичну присягу, сполучену з конституційним правом. Складання професійної присяги пов'язане з вимогою належного виконання посадовою особою її обов'язків, хоча історично вона, як і політична присяга, укорінена у клятві на вірність феодалному правителю. Однак, якщо в адміністративному праві звільнення з посади є обов'язковим юридичним наслідком порушення присяги, то в конституційному праві такі обов'язковість і наслідок наявні не завжди.

Політична присяга за змістом пов'язана з конституцією, адже її формула завжди, по суті, передбачає додержання самої конституції, а текст у багатьох випадках викладений в основному законі. Політична присяга спрямована не тільки на реалізацію правового (конституційного) статусу відповідних посадових осіб, а й на підтвердження його значущості. Так, політичною є присяга глави держави, депутатів парламенту і членів уряду. Присяга глави держави конституційована майже в усіх країнах з республіканськими формами державного правління, а також у більшості парламентарних і навіть у деяких дуалістичних монархіях. Вимога присяги і сама присяга депутатів встановлена конституціями багатьох держав, а вимога присяги членів уряду – лише деяких. При цьому присяга членів уряду нерідко має зв'язок з прийнятою формою правління, а її політичний характер зумовлений тим, що члени уряду за загальним правилом є не державними службовцями, а вважаються політичними діячами. У Конституції України визначено присягу народних депутатів України (стаття 79) та Президента України (стаття 104), а також у непрямий спосіб передбачена присяга суддів загальної юрисдикції і суддів Конституційного Суду України (пункт 5 частини п'ятої статті 126, стаття 149).

Особливий характер має присяга суддів, яка поєднує ознаки професійної і політичної присяги. Зокрема, політичною вона є у зв'язку з тим, що статус судді визначений нормами, об'єктивно віднесеними до галузі конституційного права. Вимога її складання та текст, як правило, містяться в законах щодо статусу суддів. В Україні присяга суддів судів загальної юрисдикції передбачена Законом України «Про статус суддів», а суддів Конституційного Суду України – Законом України «Про Конституційний Суд України». В обох випадках встановлене зобов'язання «чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді», що і є основою змісту (так званої формули) присяги. У більшості країн порушення суддею присяги є лише підставою для звільнення його з посади, якщо відповідне діяння не містить складу злочину. Характерно, що за Конституцією України порушення суддею присяги, яке не розглядалось судом і не визнане за вироком злочинним, є такою підставою (пункт 5 частини п'ятої статті 126).

Природу політичної присяги як гарантії щодо конституції, насамперед, відображає її формула, основою якої, як зазначалось, є клятва (обіцянка) носія державної влади додержуватися конституції. Конкретні формулювання присяги є різними і певною мірою залежать від статусу того, хто її складає. Так, у монархіях глава держави звичайно присягає або урочисто обіцяє, зокрема, поважати конституцію чи, що зовні видається більш категоричним, у здійсненні своїх правомочностей дотримуватися конституції. За змістом присяги президента він зобов'язується додержуватися, виконувати або домагатися виконання, захищати або охороняти, провадити в життя конституцію тощо. Присяга депутатів і членів уряду, як правило, передбачає їх зобов'язання додержуватися основного закону. Саме дотримуватися Конституції України і законів України присягають народні депутати України і Президент України, хоча цим формули відповідних присяг не обмежені.

Порядок складання політичної присяги для різних носіїв державної влади навіть в одній державі звичайно різний, що також засвідчує відмінності їх статусів. У монархіях глава держави, як правило, складає присягу на спеціальному засіданні парламенту. Іноді такий порядок визначений як складання присяги перед парламентом, але таке визначення не має самостійного смислу і не свідчить про субординованість або компетенційну залежність глави держави від парламенту або навпаки. У Данії відповідні дії вчиняються перед державною радою, яка, фактично, є урядом. У більшості республік глава держави складає присягу перед парламентом або на засіданні парламенту.

Разом з тим існують й інші порядки складання присяги президентом. Наприклад, у Молдові та Руанді він присягає перед парламентом і конституційним судом, у Малі, Пакистані, Сінгапурі та ряді інших (здебільшого англомовних) країн – перед головою або усім складом верховного суду, в Ірландії – в присутності членів парламенту, суддів верховного суду та деяких інших посадових осіб.

У ряді пострадянських країн, де президент наділений широкими повноваженнями, він складає присягу народу (Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Росія, Україна). У такий спосіб наголошується на ключовій ролі президента в здійсненні державного владарювання. Проте складання президентом присяги народу передбачене і конституціями окремих парламентарних республік (Естонія), чим лише акцентується на його статусі як глави держави. Іноді в основному законі застерігається, що складання присяги народу потребує проведення, по суті, спеціальних заходів. Зокрема, Президент України складає присягу народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Присяга президента народу є конституційним інститутом і в деяких франкомовних країнах Африки. У той же час, у Франції політична присяга ще з ХІХ століття не припускається, хоча існує вимога професійної присяги державних службовців. Складання присяги главою держави іноді є складовою більш широкої процедури проголошення відповідної особи саме главою держави (включно монархом). Ця процедура, що має назву *інавгурації*, як правило, унормовується окремими правовими актами.

Депутати за загальним правилом складають присягу на організаційному зібранні до початку роботи новообраного парламенту. Іноді застерігається, що складання присяги відбувається на засіданні парламенту або (зокрема, в Україні) перед парламентом. При цьому постає запитання: на засіданні якого парламенту або перед яким парламентом вчиняються відповідні дії? Очевидно, що за таких умов не йдеться про парламент у новообраному складі, адже його до складання депутатами присяги юридично не існує. Присяга новообраних депутатів на засіданні парламенту є юридично реальною лише тоді, коли це буде засідання парламенту попереднього, ще діючого скликання. Складання ж присяги народними депутатами України перед Верховною Радою України, яке відбувається перед відкриттям першої сесії новообраного парламенту, може розглядатися як визнання постійного існування Верховної Ради України як державного інституту, включаючи і період між останньою сесією її попереднього і першою сесією наступного скликань.

Порядок складання присяги членами уряду нерідко вказує на прийняту в конкретній країні форму державного правління. Так, складання ними присяги перед президентом може свідчити про змішану республіканську форму правління. У більшості парламентських республік члени уряду перед зайняттям посади складають присягу на засіданні парламенту або перед парламентом. Такий порядок тут можна пов'язувати з політичною відповідальністю уряду перед парламентом. Проте, наприклад, в Австрії та Чехії присяга членів уряду адресована президенту, а в Нідерландах і Таїланді уряд складає присягу перед королем, що не заперечує прийняті в цих країнах парламентські форми правління. В Україні політичної присяги членів Кабінету Міністрів України не передбачено.

Зі складанням політичної присяги можуть бути пов'язані різні наслідки. Присяга монарха у ХІХ столітті сприймалась, насамперед, як важлива складова порядку його вступу на трон. І в наші дні в конституціях ряду парламентських монархій зафіксовано, що монарх складає присягу під час коронації (Іспанія), при вступі на престол (Люксембург) або приймаючи на себе повноваження (Нідерланди). Більшість таких законів не містять застережень щодо наслідків нескладання чи порушення такої присяги, і за нею визнається скоріше моральне, ніж юридичне значення. Проте нескладання присяги монарха об'єктивно було б порушенням конституції, що, враховуючи суспільно-політичні реалії багатьох країн з парламентсько-монархічною формою правління, по суті, унеможливлено. Вагомим чинником у додержанні главою держави присяги є авторитет інститутів сучасної монархії. З другого боку, в Бельгії складання присяги монарха прямо визначене як умова вступу на престол. У Данії, якщо майбутній монарх з яки-

хось причин не може підписати присягу до зайняття трону, його повноваження до її підписання здійснює уряд. Тим самим присязі монарха надається відповідне юридичне значення.

У республіках складання присяги завжди має наслідком вступ президента на пост (зайняття посади). У багатьох конституціях фактично визнано, що саме з моменту складання присяги починається відлік строку повноважень новообраного президента. Однак за змістом формулювань присяги президента не можна робити висновок щодо наслідків її порушення. Про юридичну відповідальність за порушення присяги можна прямо говорити лише тоді, коли в основному законі передбачено, що президент може бути усунутий з поста за порушення присяги, і опосередковано – коли йдеться про усунення за порушення конституції. Процедури усунення президента з поста узагальнено визначають як імпічмент. Разом з тим підставою усунення президента у порядку імпічменту є не тільки порушення ним конституції. Нерідко за таку підставу визнано вчинення державної зради або іншого тяжкого злочину чи взагалі злочину. В такому випадку президент може бути усунутий з поста за порушення конституції, якщо діяння, що складають таке порушення, кваліфіковані як відповідний злочин.

Наслідком складання присяги депутатами і членами уряду завжди є набуття ними повноважень. При цьому в деяких основних законах встановлено, що відмова новообраного депутата скласти присягу тягне втрату мандата. Проте юридичної відповідальності депутатів і членів уряду за порушення присяги, якщо таке порушення не містить складу злочину, не передбачено, і вони відповідають лише в морально-політичному сенсі. Зокрема, член уряду, залежно від прийнятої форми державного правління, є політично відповідальним перед парламентом або перед президентом (чи навіть монархом). Така відповідальність може бути пов'язана і з порушенням присяги, а її наслідком може бути звільнення з посади. Політична відповідальність депутатів за порушення власне присяги має більш загальний характер. Вона не має зв'язку з механізмами відповідальності, встановленими за нормами конституційного права, і може знайти прояв, насамперед, за результатами парламентських виборів щодо кандидата, який порушив присягу, будучи попередньо уповноваженим членом парламенту. І лише в Литві депутат за порушення присяги може бути позбавлений мандата за рішенням парламенту.

Існують й інші юридичні гарантії щодо реалізації конституції, які прямо або опосередковано відображають її природу як основного закону (наприклад, здійснення судового конституційного контролю). Сама ж конституція, як зазначалось, є смислом і нормативно-правовим стрижнем конституційного права. Вона не тільки номінує відповідну галузь, а й значною мірою забезпечує її найбільш суттєві характеристики. Такі характеристики потребують окремого аналізу.

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

ПРОЕКТ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

П. Мартиненко,

суддя Конституційного Суду України (у відставці), професор,
заслужений юрист України

Як відомо, 10 липня 2003 року в Брюсселі пройшло останнє засідання Європейського Конвенту щодо майбутнього Європи (далі – Конвент), на якому було завершено роботу над проектом Договору, що встановлює Конституцію для Європи (далі – проект Конституції). Голова Конвенту офіційно вручив проект представникам італійського уряду – держави, яка останні півроку головує в Євросоюзі¹. Італія має провести 4 жовтня в Римі Міжурядову конференцію ЄС з питань обговорення проекту Конституції і після його ухвалення розпочати переговори щодо його ратифікації з 15 державами-членами ЄС і 10 державами-кандидатами на приєднання до нього. Орієнтовно в травні наступного року, в усякому разі до 13 червня 2004 року – дня нових європейських виборів, – проект Конституції має набрати чинності.

Набрання чинності Договором, що встановлює Конституцію для Європи, означатиме досягнення якісно нової фази вдосконалення європейської регіональної інтеграції.

1. Реформування через Конституцію

Скликання Конвенту, уповноваженого за результатами «широких і прозорих публічних дебатів» підготувати реформи в Європейському Союзі на основі «запропонованої Конституції», відбулося за рішенням, ініційованим Європейським Парламентом і прийнятим Європейською Радою на другий день свого засідання у передмісті Брюсселя (Laeken) – *Декларацією щодо майбутнього Європейського Союзу* від 15 грудня 2001 року. На виконання прийнятого рішення було скликано Конвент у складі 105 делегатів – представників урядів і парламентів держав-членів ЄС і держав-кандидатів на приєднання до нього, депутатів Європейського Парламенту і представників Європейської Комісії. Конвент, працюючи з лютого 2002 року над проектом Конституції під головуванням экс-президента Франції Валері Жискар д'Естена, зміг досягнути узгодження всіх інтересів між державами та інститутами ЄС і в липні 2003 року шляхом загального консенсусу (урочистого підписання всіма 105 делегатами) ухвалив його остаточний текст.

Безпосередня мета розробки проекту Конституції – підготувати реформу чинних установчих договорів і, відповідно, інституціональних структур ЄС з урахуванням «спадщини» Співтовариств і факту розширення ЄС, подолавши відомі труднощі «сірої зони» розмежування повноважень між Союзом і державами-членами. Ставлення до «комунітарних здобутків» інтеграції залишається джерелом поділу європейської громадської думки: більшість не хотіла б ставити їх під сумнів, проте є й прибічники проведення певних змін. Вони наголошують на тому, що реально існують питання «союзного» значення, які не віднесені до повноважень ЄС і тому ним не роз-

¹ Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003. Submitted to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003 / The European Convention. The Secretariat. Brussels. – 18 July 2003. – CONV 850/03.

глядаються, але є й такі, що сьогодні реалізуються на «комунітарному рівні», але за своєю природою є питаннями «національного рівня».

Автори проекту Конституції, не ставлячи під сумнів саму *солідарність*, яка становить реальний фундамент усієї європейської конструкції, основну увагу звертають на юридичне оформлення ЄС, уточнення його устрою, статусу, на характер відносин Союзу з державами-членами, їх громадянами, розмежування повноважень в ЄС, формування нового європейського законодавства. У Конвенті в процесі роботи над проектом висловлювалися побоювання, що запізнення з прийняттям Договору, який встановлює Конституцію для Європи, може негативно відбитися на договорах про приєднання і, отже, на проблемі розширення ЄС у 2004 році. Голова Конвенту Жискард д'Естен пояснив, що Конвент розглянув цей аспект проблеми і працює з урахуванням приєднання як уже здійсненого факту.

Відповідно до задуму авторів майбутні реформи в ЄС за допомогою «Конституції для Європи» мають бути максимально ґрунтовними і проведеними в такий спосіб, щоб гарантувати демократію, ефективність і прозорість. Підготовлений проект Конституції, базуючись на цих засадах, у ряді випадків розширяє практику голосування кваліфікованою більшістю, істотно збільшує роль парламенту в прийнятті всіх рішень «законодавчого характеру», включає до Конституції Хартію основних прав Союзу, мотивуючи це необхідністю набуття нею «юридичної обов'язковості». Проект розроблявся в гострих дебатах навколо питання, зберігати чи ні вето держав-членів стосовно таких проблем, як імміграція, закордонна політика, національна культура тощо.

Загальну *предметну область* проекту Конституції Конвент окреслив, керуючись вищезгаданою Декларацією від 15 грудня 2001 року. Нова Конституція покликана вирішити три ключові завдання: «зменшити відстань» між громадянами і європейськими інститутами; уструктурувати політичне життя і європейський політичний простір у розширеному Союзі; перетворити Союз на фактор стабілізації і зразковий орієнтир у новій організації світу.

Вирішуючи ці завдання, Конвент у розробленому проекті:

- а) пропонує більш досконале розмежування повноважень між Союзом і державами-членами;
- б) рекомендує об'єднання всіх чинних установчих договорів (Співтовариств і ЄС) і надання Союзу прав юридичної особи;
- в) спрощує систему правових актів Союзу;
- г) пропонує заходи, спрямовані на розширення демократичності, прозорості і дієвості Європейського Союзу, за допомогою піднесення ролі національних парламентів у вирішенні європейських проблем, спрощення процесу прийняття рішень з тим, щоб функціонування європейських інститутів стало більш прозорим і зрозумілим;
- е) встановлює заходи, необхідні для поліпшення структури і зміцнення ролі кожного з інститутів Союзу, враховуючи, зокрема, наслідки його розширення.

Отже, Європейський Конвент, користуючись нагодою розширення Союзу, був покликаний здійснити глибоку і всебічну переробку міжнародно-договірної бази ЄС, насамперед його чинних установчих актів, реорганізувати, спростити їх і на новій якійсній основі створити єдиний систематизований нормативно-правовий акт установчого характеру для ЄС, за допомогою якого вдосконалити ключові елементи європейської конструкції.

Засобом вирішення цих задач, як і новим інструментом організації влади в ЄС, упорядкування взаємин Союзу і держав-членів, їх громадян було обрано **Конституцію**. У міжнародній практиці, як відомо, термін «конституція» вживається, за деякими винятками (наприклад у випадку МОП), для позначення основного закону незалежної держави, її установчого акта, норми найвищої юридичної сили. Європейський Союз у концепції представленого Конвентом проекту не є державою. Застосування цього терміна для позначення міжнародно-правового установчого акта зумовлено, на

нашу думку, необхідністю підкреслити особливість сучасного характеру ЄС і перспектив його подальшого розвитку.

Встановлення Союзу за новою реформованою моделлю відповідно до проекту Конституції є актом «волі» не лише держав Європи, а й їх громадян (стаття 1), що концептуально по-новому відображає природу ЄС як більш тісного і усталеного об'єднання держав, що певною мірою переступає межі класичного міжнародно-правового їх союзу. Звідси зрозуміло й те, чому розроблений Конвентом документ установчого характеру – це поєднання міжнародного договору за формою і конституції за змістом.

Така подвійність природи документа відобразилась і в самому проекті. Незважаючи на те, що у своєму офіційному найменуванні він є Договором (*Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe*), за своїм цільовим призначенням він виконує функцію своєрідної Конституції. Більш того, в контексті положень представленого Конвентом проекту він офіційно визнається саме як Конституція, саме так позначається у конкретних положеннях проекту. Відповідно до положень статей 10, 11, 18 проекту не Договір, а саме Конституція є формою норм найвищої юридичної сили і безпосереднім джерелом права ЄС; саме вона обмежує повноваження інститутів Союзу і разом з іншими актами права ЄС має «примат» над правом держав-членів. Не на Договір, а саме на Конституцію містять посилання і численні статті проекту (1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 і далі по всьому тексту до кінця).

Проте стилістичні та зовнішньо-формальні особливості проекту Конституції, порядок його прийняття характеризують його скоріше як акт не конституційної, а міжнародної правотворчості. Логіка і структура будови проекту, його реформаторські змістові новації обумовлюють формальну визначеність проекту Конституції саме як *проекту міжнародного договору*. Проект включає: коротку преамбулу і чотири великі частини – всі вони гармонійно сполучені в єдине ціле.

Преамбула урочисто наголошує на тому, що Європа – це континент – носій «цивілізації» і тих «цінностей», які становлять основу гуманізму: рівності, свободи, поваги розуму»; центральне місце в житті суспільства посідає «людська особистість, її невід'ємні і непорушні права, як і сама повага до права»; народи Європи, розрізняючись у своїй ідентичності і національній історії, сповнені рішучості «кувати разом свою загальну долю».

Змістова відмінність *Частини I* проекту (59 статей) Конституції в його робочому варіанті в Конвенті досить влучно позначалась як «Конституційна архітектура», проте при остаточному ухваленні проекту в Конвенті цей термін було знято і зараз ця Частина залишилась без власного заголовка. Окремими розділами до цієї Частини входять такі теми: Визначення і цілі Союзу; Основні права і громадянство Союзу; Повноваження Союзу; Інститути Союзу; Здійснення повноважень Союзу; Демократичне життя Союзу; Фінанси Союзу; Союз і його найближчі сусіди; Належність до Союзу.

Частина II «Хартія основних прав Союзу» включає Преамбулу і 54 статті. У Преамбулі, зокрема, наголошується на тому, що Союз базується на «неподільних і універсальних цінностях людської гідності, свободи, рівності і солідарності», принципі демократії і принципі правової держави. Союз поважає різноманіття культур і традицій народів Європи, так само як «національну ідентичність держав-членів». У положеннях про основні права Хартія підтверджує силу власних конституційних традицій і міжнародних зобов'язань, загальних для держав-членів, як і положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод, Соціальних Хартій, прийнятих Союзом і Радою Європи, як і судової практики Суду правосуддя ЄС і Європейського суду з прав людини.

Частина III проекту (341 стаття) відтворює, систематизує і конкретизує існуючі правила стосовно: єдиного ринку, конкуренції, апроксимації законодавства, спільної економічної, енергетичної, аграрної, монетарної, трудової, соціальної, культурної, зовнішньої політики, безпеки і оборони; співробітництва у сфері людських прав і правосуддя; функціонування окремих інститутів Союзу.

До складу *Частини IV* проекту входить декілька додаткових *Протоколів і Декларацій, зокрема*, «Про роль національних парламентів в Європейському Союзі»; «Про застосування принципів субсидіарності (додатковості) і пропорційності»; «Про представництво громадян і громадян у Європейському Парламенті та урівноваження голосів у Європейській Раді і Раді Міністрів» тощо.

Проект, початково укладений мовою, яка дещо тяжіє до «брюссельської французької», пізніше пройшов ретельну перевірку мовниками Французької академії.

У своїй Передмові до проекту Голова Конвенту Жискар д'Естен позначав документ то як «Конституція для Європи», то як «Європейська Конституція». У поточній діловій мові країн ЄС документ називають або «Конституцією ЄС» або «Європейською Конституцією», або навіть «Наднаціональною Конституцією Європи». Голова Конвенту, торкнувшись саме цього питання під час свого виступу в Комісії з конституційних справ, наголосив на тому, що підготовлений Конвентом документ все ж є **конституційним договором**, який має стати «єдиним і остаточним документом» для ЄС. Як впливає з вищевикладеного, Конвент пропонує власну концепцію конституції – *конституції як базового укладеного міжнародного договору, що враховує особливості ЄС*.

Запропонувавши проект систематизації нормативно-правової бази ЄС на основі єдиної Конституції, Конвент також пропонує внести окремі зміни, вдосконалення чи просто уточнення в інституціональні вирішення питань статусу та устрою ЄС, унормування відносин з громадянами і національними парламентами, упорядкування в розмежуванні повноважень між державами-членами, структуризації права ЄС на засадах ієрархії правових актів.

2. Концепція конфедеративного устрою

У минулому інституціональна архітектура європейської конструкції залишалась завжди складною. Феномен економічної інтеграції, який виник у Західній Європі з початком 50-х років минулого століття, ніколи не був довершеним, завжди був спрямованим на майбутнє. У процесі еволюції по чергово виникали: Європа шести – «Загальний ринок» (1957 рік), Європа дев'яти – «Європейське економічне співтовариство» (1973 рік), Європа дванадцяти (1986 рік), Європа п'ятнадцяти – «Європейський Союз» (1995 рік). Тепер уже йдеться про формування Європи двадцяти семи і навіть більше. Інтеграційний процес прямує до завершення у межах європейського континенту.

Відзначені еволюційністю і організаційно-правові форми європейської інтеграції, їх правові статуси та інституціональні механізми. Європейська конструкція інтеграційних процесів до цього часу не мала єдності ні у своєму устрої, ні навіть у природі й характері цих процесів. За своєю будовою європейська конструкція регіональної інтеграції сьогодні об'єднує декілька складових. Це, насамперед, Європейські Співтовариства – три специфічні *міжнародні організації* з загальними органами та елементами *«наднаціональності»* (наддержавності) в своїй діяльності («Європейське об'єднання вугілля і сталі», «Європейське Економічне Співтовариство», «Європейське співтовариство з атомної енергії»). Вони стали основою іншої складової європейської конструкції, що базувалась уже на *об'єднанні держав* – власне «Європейського Союзу», який виник відповідно до Договору про ЄС, підписаного 1992 року в Маастрихті (Нідерланди) главами держав і урядів 12 держав-членів Європейських Співтовариств і який набрав чинності з 1 листопада 1993 року. Європейський Союз не набув статусу суб'єкта міжнародного права, але, діючи через органи Співтовариств, охопив співробітництво держав-членів у тих сферах, які не належали до компетенції Співтовариств. З часом ця друга складова європейської конструкції стала провідною. Тому сьогодні Європейський Союз може бути представлений і як єдина система концентричних кіл, що охоплюють і Європейські Співтовариства, і механізми міждержавного співробітництва з питань зовнішньої політики і загальної безпеки, правосуддя, внутрішніх справ тощо.

До цього часу конструкція європейської інтеграції майже безперервно вдоскона-

лювалась шляхом внесення окремих поправок, зокрема, Єдиним Європейським Актом (1986 рік), Маастрихтським договором про Європейський Союз (1992 рік), Амстердамським договором (1997 рік), Ніщцьким договором (2001 рік). Внаслідок цього не тільки зміцнилась, а й розширилась база «виключних» повноважень Співтовариств, до яких тепер віднесено, зокрема, проведення монетарної політики; за Співтовариствами була визнана і сфера «сумісних» повноважень у стосунках з державами-членами. До власне Європейського Союзу тепер передаються окремі державні повноваження «суверенітету»: оборона, закордонні справи, правосуддя, громадський порядок тощо, які здійснюються за допомогою міждержавних механізмів. Але незважаючи на все це і сьогодні ця конструкція за своїм устроєм залишається специфічним *Союзом-Співтовариством* – поєднанням двох різних типів міжнародного співробітництва – міжнародної організації і міждержавного об'єднання – на основі чотирьох установчих договорів зі складним сплетінням цілей і задач, матеріальних і функціональних повноважень.

Як відомо, в оцінці форми устрою сучасного ЄС науковці не мають єдності. Венеціанська Комісія Ради Європи, яка торкнулась цього теоретичного питання невдовзі після набуття чинності Маастрихтським договором про Європейський Союз (1992 рік) у контексті сучасного поняття конфедерації на своєму семінарі в м. Сантонін (Греція, 1994 рік), дійшла принципового висновку, що Європейський Союз «залишається міжнародною організацією наднаціонального характеру, яка, проте, містить певне число елементів конфедерації чи федерації»¹.

Натомість проект Конституції однозначно позначає завершення еволюції європейської конструкції в бік високо інтегрованої **конфедерації держав**. Відповідно до статті 1 та подальших положень проекту Союз розглядається як міжнародне об'єднання держав, які, зберігаючи свою незалежність, частину своїх суверенних прав, зокрема і тих, що стосуються внутрішніх справ (питання економіки, ресурсів, монетарно-фінансової політики тощо), передають у колективне розпорядження Союзу для досягнення наперед узгоджених цілей, що за сучасними науковими уявленнями має кваліфікуватись як конфедерація держав. Проект уникає терміна «Співтовариство», залишивши згадку про нього лише при визначенні способу здійснення компетенції Союзу («в комунітарний спосіб», частина перша статті 1).

Проект змінює акценти і у визначенні засобів ідентифікації самого Союзу. В Маастрихтському договорі (1992 рік) європейська конструкція офіційно позначалась як «Європейський Союз», але в тексті проекту Конституції вживається, як правило, інша її назва – «Союз». У проекті підкреслено йдеться про «Європу», «європейські держави», «європейські інститути», «європейські закони» тощо. Якщо Маастрихтський договір адресувався до держав-членів ЄС, то Конституція, проект якої представив Конвент і яка сама є міжнародним договором, адресується не до держав-членів, а до «Європи»; у версії представленого проекту вона не є Конституцією Європейського Союзу, вона є *Конституцією для Європи*.

Проект Конституції на обґрунтування природи Союзу адресується до феномена так званої *подвійної легітимності* – держав і народів. Відповідно до положень частини першої статті 1 проекту Європейський Союз базується на волі «громадян» і «держав Європи» за допомогою Конституції будувати разом своє спільне майбутнє і на тому, що держави-члени для досягнення їх спільних цілей наділяють його необхідними повноваженнями. Союз координує політику держав-членів для досягнення цих цілей і водночас здійснює «в комунітарний спосіб» ті повноваження, якими його наділено (частина перша статті 1).

Союз, отримавши права «юридичної особи» (стаття 6), стає самостійним суб'єктом міжнародного права. В останній день роботи Конвенту на пропозицію президії було прийнято рішення додати до тексту проекту Конституції положення про Девіз Союзу («Unie dans la diversite»), Прапор Союзу (дванадцять золотих зірок на голубому фоні),

¹ Le concept contemporain de confederation. Actes du Séminaire UniDem. – Editions du Conseil de l'Europe. – 1995. – P. 161.

Гімн Союзу («tire de l'ode a la joie de la 9e symphonie de Beethoven») і його Святковий День – 9 травня («journee de l'Europe»)¹.

Ключовими у визначенні *характеру Союзу*, відповідно до проекту Конституції, є два питання: цінностей, на яких базується Союз, конституційно визначених цілей і завдань Союзу.

До *цінностей*, на яких базується Союз, проект відносить: повагу людської гідності, свободу, демократію, рівність, правову державу, а також повагу прав людини. Ці цінності мають характеризувати досягнуту єдність держав-членів у побудові суспільства на засадах плюралізму, толерантності, справедливості, солідарності і недискримінації (стаття 2). Отже, Союз, у контексті проекту – це не лише міжнародно-правова єдність держав-членів з визначених у Конституції питань взаємного співробітництва в класичному розумінні, це також засаднича єдність суспільно-політичного устрою цих держав (що виходить за межі власне міжнародного права).

Метою Союзу, відповідно до проекту Конституції, є збереження миру, своїх цінностей і благополуччя «своїх народів» (частина перша статті 3). Мета Союзу має глибокий зміст і в своїх дослідженнях є багатовимірною:

для своїх громадян Союз відкриває географічний простір свободи, безпеки і справедливості «без внутрішніх кордонів», єдиний ринок з вільною і невідчужуваною конкуренцією (частина друга статті 3);

для об'єднаної Європи Союз забезпечує стабільний розвиток, що базується на рівноваженому економічному зростанні, висококонкурентному соціальному ринковому господарстві, що передбачає повну зайнятість і соціальний прогрес, а також високому рівні захисту і покращенні якості середовища, науковому і технічному прогресі. Союз долає соціальну виключність дискримінації, утверджує справедливість, соціальний захист, рівність між чоловіком і жінкою, солідарність між поколіннями і захист прав дитини. Союз, зокрема, поважає багатство мовної і культурної різноманітності і пильнує за збереженням і розвитком «європейської культурної спадщини» (частина третя статті 3);

у своїх відносинах «з рештою світу» Союз утверджує і просуває свої цінності і свої інтереси. Він виступає за мир, безпеку, стабільний розвиток планети, солідарність і взаємну повагу між народами, за вільну і справедливую торгівлю, за подолання бідності, захист прав людини, зокрема прав дітей, а також за суворе додержання і розвиток міжнародного права, особливо за повагу принципів Хартії Об'єднаних Націй (частина четверта статті 3).

Цілі Союзу мають досягатись за допомогою адекватних засобів, але в межах повноважень, «переданих Союзом за цією Конституцією» (частина п'ята статті 3).

Членство в Союзі, відповідно до проекту Конституції, є відкритим винятково для держав і обумовлене відповідністю трьом кваліфікаційним критеріям: бути європейською державою; дотримуватись цінностей, на яких базується Союз; взяти зобов'язання втілювати їх у життя разом (частина друга статті 1, частина перша статті 57). Кожна «європейська держава», яка має намір стати членом Союзу, повинна адресувати своє прохання до Ради міністрів, про що інформуються Європейський Парламент і національні парламенти держав-членів. Рішення з цього питання приймається одностайно Радою міністрів після консультацій з Комісією і за попередньою згодою Європейського Парламенту. *Умови і варіанти приєднання* стають предметом угоди між державами-членами і державою-кандидатом. Угода підлягає ратифікації всіма державами-членами Союзу відповідно до їх конституційних процедур (частина друга статті 57).

Вихід з членства Союзу є вільним і здійснюється за допомогою угоди між державою, що виходить із Союзу, і Союзом (стаття 59). У випадку коли існує ризик «грубого порушення» державою-членом цінностей, що становлять основу Союзу, проект Конституції передбачає можливість примусового припинення прав членства для цієї

¹ Le Monde. – 11.07.2003.

держави за рішенням, мотивовано ініційованим як мінімум однією третиною держав-членів, Європейського Парламенту чи Комісії, і прийнятим Радою міністрів більшістю в чотири п'ятих голосів її членів (стаття 58).

Окремі положення проекту Конституції присвячено взаєминам Союзу і держав-сусідів. Їх відносини розглядаються як «привілейовані» з точки зору встановлення «простору процвітання і добросусідства, що базується на цінностях Союзу і характеризується тісними і мирними взаєминами, основаними на співробітництві» (частина перша статті 56). З такими державами Союз може укласти «специфічні угоди», «брати взаємні права і зобов'язання», «з можливим проведенням спільних дій» (частина друга статті 56).

Застосування терміна «конституція» у найменуванні документа, представленого Конвентом, і змісті його викладу може наштовхнути на думку, що у даному разі йдеться про проект довшеної федералізації Європи, тобто про перетворення відомого Європейського Союзу як «міжнародної організації наднаціонального характеру» (Венеціанська Комісія) на єдину загальноєвропейську федеративну державу. Небезпека розвитку реформування Європейського Союзу в цьому напрямі дістала вияв у громадській думці держав-членів ЄС і держав-кандидатів на приєднання до ЄС, і в самому Конвенті. У публікаціях науковці заговорили про «подальшу федералізацію Європи», «європейський федералізм», «федеративну концепцію Європейського Союзу», побудову «європейської федеративної держави», конституцію «Нового Союзу» за сценарієм «Сполучених Штатів Європи» тощо. Маючи на увазі подібну перспективу, прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер під час візиту до Польщі заявив, що Об'єднане Королівство категорично виступає проти перетворення «Європи Націй» на «наддержаву» зі своїм власним «надурядом». У Конвенті в процесі роботи над проектом на вимогу делегатів від Об'єданого Королівства з усіх положень документа було вилучено двозначні терміни «федеральний» чи похідні від нього.

Принципова **формула конфедеративного устрою** Союзу в проекті Конституції цілком підтверджується, зберігається і розвивається; Конвент не мав намірів вийти за межі цієї формули. Голова Конвенту Жискар д'Естен на останньому засіданні Конвенту, 10 липня 2003 року, підкреслив: «Цим проектом ми досягли максимально можливого на даний момент, не пошкодивши чутливе мереживо Європейського Союзу». Цю ж думку він повторив і в Італії під час офіційного вручення проекту Конституції представникам італійського уряду, що головує в Євросоюзі, коли наголосив на тому, що загальний компроміс, досягнутий у Брюсселі головою Конвенту, «є тією крайньою межею, яку тільки і можна досягти без того, щоб не допустити розриву ще досить крихкої європейської тканини».

Як впливає з вищевикладеного, відповідно до проекту Конституції європейський Союз за своєю юридичною природою постає міждержавним, тобто *міжнародним, високо інтегрованим конфедеративним, об'єднанням* – Союзом держав без утворення окремої союзної держави. Отже, колишнє «комунітарне право» в контексті проекту нової Конституції має сприйматись як право Союзу – *особливе міжнародне право цієї конфедерації*, яке не охоплює право держав-членів і не належить до нього і яке для держав-членів слугує регулятором їх взаємин у сферах, визначених Конституцією.

3. Унормування відносин з людиною і громадянином

Дискусії, що точилися в Конвенті навколо питання про інкорпорацію до тексту майбутньої Конституції Хартії основних прав ЄС, завершилися позитивним вирішенням питання. До уваги була прийнята не лише думка більшості комісій і делегатів¹, а й позиція Європейського суду правосуддя, відповідно до якої основні права були визнані інтегральною складовою основних принципів «комунітарного права»².

¹ Resolution du Parlement europeen sur l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union europeenne et son statut future. – PE 313.401 – 2002/2139 (INI).

² У справі Stauder c/Ville d'Ulm (1969).

Союз, відповідно до проекту Конституції, **визнає права і свободи людини і вводить їх у свій правовий порядок** подвійним чином.

По-перше, інкорпорувавши до своєї Конституції *Хартію основних прав*, яка склала Частину II Конституції, Союз підніс каталог передбачених у цій Хартії основних прав до рівня своїх конституційних норм найвищої юридичної сили і прямої дії, гарантувавши додержання цих норм у своєму внутрішньому правовому порядку запровадженням інституту судового конституційного контролю (див. далі).

По-друге, Союз, приєднавшись до *Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод* (1950 рік), становить як його міжнародний договір «частину права Союзу як загальні засади» (частини друга і третя статті 7 проекту).

Хартія не повторює Європейську Конвенцію. Вона охоплює класичні права людини, що проголошені в Європейській Конвенції, але так, як вони були розвинені в судовій практиці Європейського суду з прав людини (Страсбург, Франція). Порівняльне значення Хартії є набагато ширшим. Вона:

- закріплює каталог основних прав, які віднесено до компетенції Союзу, так, як вони визначені в попередніх договорах, і так, як вони розвинені в рішеннях Європейського суду правосуддя в Люксембурзі;

- підтверджує права і принципи, які випливають із конституційних традицій і міжнародних договірних зобов'язань, загальних для Держав-членів;

- враховує останні досягнення наукового і технічного прогресу;

- вона повністю відтворює європейську соціальну модель.

Хартія збрала в єдиному тексті загальний каталог не лише специфічних прав, що містяться в конституціях більшості держав-членів, а й також загальні свободи, цінності і принципи, як з боку їх стилю викладу, форми, визначення. Хартія не переслідує мети створити нові права, вона робить очевиднішими вже існуючі.

Хартія, відповідно до проекту, є документом динамічним, про що і свідчить її преамбула, вона націлена на пошуки зміцнення захисту основних прав у світлі еволюції суспільства, соціального прогресу, наукового і технологічного розвитку.

Інкорпорація Хартії до Конституції, відповідно до проекту, не надає додаткових повноважень Союзу, скоріше навпаки, вона сприяє обмеженню повноважень європейських інститутів – адже покладає на них обов'язок додержуватись її положень.

Хартія, відповідно до проекту, адресована і до європейських інститутів, і до держав-членів, і до їх юридичних і фізичних осіб, як складова Конституції утверджує принцип існування прямих правових відносин між громадянином, з одного боку, і Союзом – з другого.

Маастрихтський договір про ЄС запровадив достатньо умовне поняття **європейського громадянства**. Позначення цього поняття в договорі за допомогою терміна «громадянство» в контексті конституційних традицій держав-членів, в яких юридична належність індивіда до держави позначається, як правило, терміном «національність» (за винятком, можливо, Франції), вказувало на те, що не йдеться про громадянство у загальноприйнятому розумінні. «Європейське громадянство» позначало юридичну належність індивіда до політичного утворення, яке не є ні державою, ні навіть юридично визнаним членом міжнародного співтовариства і яке постійно викликало спори стосовно його визначення: чи це міжнародна організація, чи це міждержавне об'єднання?

Проект Конституції містить відповіді на багато з цих питань: це утворення є міждержавним об'єднанням і суб'єктом міжнародного права; європейське громадянство не замінює, а доповнює «національне громадянство»; європейське громадянство гарантує «національним громадянам» використання ідентичних засобів захисту на території інших держав-членів; європейське громадянство означає також визнання існування прямих юридичних відносин між Союзом і «національними громадянами» держав-членів.

Відповідно до проекту, громадянство Союзу має будь-яка особа з громадянством

держави-члена. Громадянство Союзу додається до громадянства держави-члена і його не замінює (частина перша статті 8).

Громадянки і громадяни Союзу користуються правами і несуть обов'язки, передбачені Конституцією. До числа таких прав проект Конституції відносить:

- право пересування і вільного вибору проживання на території держав-членів;
- виборчі права на виборах до Європейського Парламенту, а також на виборах органів місцевого самоврядування держави-члена – країни свого перебування;
- право дипломатичного захисту з боку будь-якої держави-члена при перебуванні на території третьої країни;
- право подання петиції Європейському Парламенту і право звернення до європейського омбудсмена чи будь-якого іншого європейського інституту однією з мов Конституції і право отримати відповідь тією ж мовою.

Ці права здійснюються за тих умов і з тими обмеженнями, які визначено в Конституції чи в актах, які її застосовують.

4. Упорядкування в розмежуванні повноважень

Вирішуючи питання розмежування повноважень у Союзі, проект Конституції: по-перше, визначає характер відносин між Союзом і державами-членами; по-друге, розмежує компетенцію між ними; по-третє, уточнює або по-новому регулює повноваження у відносинах між інститутами Союзу – «європейськими інститутами».

А. Характер відносин між Союзом і державами-членами. Відповідно до проекту Конституції, відносини між Союзом і державами-членами базуються на тому, що Союз поважає «національну ідентичність» держав-членів, притаманні їм політичні та конституційні структури, зокрема і в тому, що стосується місцевої та регіональної автономії. Союз поважає істотно важливі функції держави, зокрема ті, які спрямовані на забезпечення її територіальної цілісності, на підтримання громадського порядку і забезпечення внутрішньої безпеки (частина перша статті 5).

Ці відносини реалізуються відповідно до *принципу «лояльного співробітництва»*. Зміст цього принципу проект Конституції визначає так: Союз і держави-члени поважають один одного і взаємно допомагають у виконанні завдань, що впливають з Конституції. Держави-члени полегшують Союзу здійснювати його завдання і утримуються від застосування заходів, здатних поставити під загрозу реалізацію цілей, проголошених в Конституції (частина друга статті 5).

Межі повноважень Союзу, відповідно до проекту Конституції, визначаються за *принципом надання* (le principe d'attribution): Союз діє в межах повноважень, які йому надали держави-члени за Конституцією з метою розв'язання тих задач, які вона закріплює; будь-яке повноваження, не надане Союзу Конституцією, належить державам-членам (частина друга статті 9).

Здійснення повноважень Союзу, згідно з проектом Конституції, базується на двох засадах: *субсидіарності (додатковості) і пропорційності*.

Принцип субсидіарності як провідний було запроваджено у Договорі про Європейський Союз (частина друга статті 2) і конкретизовано в Договорі про заснування Європейського Співтовариства в редакції від 1 травня 1999 року (частина друга статті 5). Проект Конституції повторює вже відоме визначення цього принципу з деякими уточненнями редакційного характеру. Союз у тих сферах, що не належать до його виключної компетенції, діє тільки тоді і тією мірою, якою цілі відповідних заходів на рівні держав-членів (як на рівні центральному, так і на рівні регіональному чи локальному) достатньою мірою можуть бути досягнуті лише на рівні Союзу (частина третя статті 9). Відповідно до *принципу пропорційності* зміст і форма дій Союзу не можуть виходити за межі необхідного для досягнення цілей Конституції (частина четверта статті 9).

Інститути Союзу і національні парламенти держав-членів застосовують принципи субсидіарності і пропорційності відповідно до *Протоколу про застосування принципів субсидіарності і пропорційності*, проект якого є складовою проекту Конституції. Враховуючи передбачене частиною четвертою статті 9 Конституції правило, що захо-

ди Союзу не можуть виходити за межі потрібного для досягнення цілей Конституції, а також те, що вони допускаються поряд з суто національними заходами тільки тоді, коли ведуть до кращих результатів, треба дійти висновку, що принципи субсидіарності і пропорційності не суперечать суверенітету держав-членів, вони слугують збереженню їх національних особливостей.

В. Розмежування компетенції між Союзом і державами-членами. Європейський Парламент в одній із своїх резолюцій¹ рекомендує в Європейському Союзі розрізняти такі *типи компетенцій*: «принципову компетенцію» держав-членів; виключну компетенцію Союзу; «сумісну компетенцію Союзу і держав-членів; а також «негативну компетенцію» – певні дії, які є юридично забороненими і для держав-членів, і для Союзу. Проект Конституції дотримується цих рекомендацій, *обмежившись лише визначенням компетенції Союзу та його спільної компетенції з державами-членами*. Відповідно до проекту Конституції Союз не має власних повноважень; його повноваження – це повноваження, надані державами-членами.

Виключна компетенція Союзу. Визначаючи виключну компетенцію Союзу, проект зосереджується на тих його повноваженнях, які пройшли випробування часом: митна політика, зовнішні економічні відносини, юридичний фундамент внутрішнього ринку, зокрема відомі «чотири свободи» (свобода циркуляції осіб, товарів, послуг і капіталів), фінансові послуги, політика конкуренції, монетарна політика в рамках зони євро, збереження біологічних ресурсів моря в рамках загальної політики риболовства. З цих питань Союз має право приймати законодавчі чи інші загальнообов'язкові юридичні акти, укладати за певних умов міжнародні угоди.

Повноваження на координацію економічної політики і політики зайнятості шляхом ухвалення головних орієнтирів у цій сфері. Держави-члени зобов'язані підтримувати ці координаційні заходи.

Повноваження на визначення і здійснення закордонної політики і політики загальної безпеки, а потенційно – і загальної оборонної політики. Держави-члени зобов'язані активно підтримувати цю політику Союзу.

Повноваження на застосування заходів підтримки чи координації в їх всеєвропейському вимірі в таких сферах: промисловість, захист і поліпшення здоров'я людей, освіта, професійна підготовка, молодь і спорт, культура, цивільна оборона.

Спільна компетенція Союзу і держав-членів. Область «спільної компетенції» Союзу з державами-членами включає такі сфери: внутрішній ринок, питання свободи, безпеки і справедливості, сільське господарство і риболовство, за винятком збереження біологічних ресурсів моря, транспорт і трансєвропейське сполучення, енергетика, соціальна політика, захист споживачів і деякі інші.

У цій області і Союз, і держави-члени мають право приймати законодавчі чи інші загальнообов'язкові юридичні акти, але держави-члени можуть вдатись до цього за умови, що Союз не прийняв свого акта.

Негативна компетенція Союзу і держав-членів. У проекті Конституції вона визначена тими обов'язковими для Союзу і держав-членів обмеженнями та заборонами, необхідність яких пов'язана з гарантуванням прав людини і громадянина відповідно до Частини II Конституції – Хартії основних прав Союзу і які характеризують Союз як дійсно «правовий Союз».

У проекті Конституції використано класичне *федеративне застереження*: в рамках конституційно визначеної компетенції право Союзу має верховенство стосовно права держав-членів. Відповідно до положень статті 10 проекту Конституція і правові акти, прийняті європейськими інститутами в межах їх повноважень, мають «примат» стосовно права держав-членів. Останні зобов'язані вжити всіх заходів для забезпечення виконання своїх обов'язків, що впливають з прав Союзу.

С. Регулювання повноважень у відносинах між європейськими інститутами. З позиції «подвійної легітимності», про яку вже йшлося, проект Конституції передбачає

¹ Resolution du Parlement européen sur la delimitation des competences entre l'Union europeenne et les Etats membres. – 16 mai 2002. – PE 304.276 – 2001/2024 (INI).

істотне вдосконалення інституціональної системи Союзу, усунувши її органічні та функціональні недоліки, перебудову роботи європейських інститутів на засадах розширення демократичного контролю і прозорості.

Існуюча інституціональна структура ЄС є досить контрастною за своєю природою, охоплюючи:

міждержавні інститути, до числа яких належать, зокрема, Рада Європейського Союзу, Європейська Рада, Консультативний монетарний Комітет, Економічний і фінансовий Комітет, Політичний Комітет з питань закордонної політики і загальної безпеки, Координаційний Комітет з питань правосуддя і внутрішніх справ, Генеральний Секретаріат Ради, Європейський Парламент тощо;

«наднаціональні» елементи конструкції, представлені головним чином Європейською Комісією і значною мірою Європейським Судом Правосуддя. Членам Комісії гарантовано незалежність від держав-членів, а свої рішення Комісія приймає за допомогою процедури більшості. Суд Першої Інстанції Європейського Союзу за певних передбачених в договорі умов може розглядати справи, віднесені до національного правосуддя;

«незалежні адміністративні органи» Європейського Союзу, що діють в рамках окремих держав-членів, користуються широкою автономією як стосовно тих Держав, на території яких вони перебувають, так і щодо Європейської Комісії та Європейського Парламенту; вони не є ні «міждержавними», ні «наднаціональними». Це стосується, зокрема, Європейського монетарного Інституту, Європейської Системи Центральних Банків (SEBC), Європейського Центрального Банку, Європейського Інвестиційного Банку, європейської рахункової палати, європейського омбудсмена тощо.

У проекті Конституції *всі інститути Союзу розглядаються як такі, що мають єдиний рівень легітимності і підлягають уніфікації* на таких засадах: досягнення цілей Союзу, утвердження його цінностей, служіння інтересам Союзу, його громадян і держав-членів, і покликани забезпечити зв'язок та ефективність політики і дій, які вони проводять з метою досягнення цілей Союзу (частина перша статті 18).

Всі інститути Союзу проект поділяє на *дві великі групи*: ті, які формують «інституціональну рамку» Союзу, представляючи його загальне політичне обличчя, і ті, які належать до групи «інших інститутів та органів» Союзу.

До «інституціональної рамки» Союзу входять:

а) Європейський Парламент – орган представництва «європейських громадян». Обирається «європейськими громадянами» шляхом загальних прямих виборів у складі 736 членів на п'ять років. Разом з Радою Міністрів виконує в Союзі законодавчі, бюджетні, а також контрольні та консультативні функції.

б) Європейська Рада – міждержавний орган політичного керівництва Союзу. До складу Ради входять Глави держав чи урядів держав-членів, Голова Ради і Голова Європейської Комісії. В роботі Ради бере участь Міністр закордонних справ Союзу. Рада надає «необхідні імпульси» для розвитку Союзу, визначає його орієнтацію і загальні політичні пріоритети, свої рішення приймає, як правило, шляхом досягнення консенсусу. Вона не бере участі у здійсненні законодавчих функцій Союзу.

в) Рада Міністрів – міждержавний орган із законодавчими та виконавчими функціями Союзу. До складу РМ входить один представник від кожної держави-члена, призначений державою-членом на міністерському рівні ad hoc залежно від теми засідання РМ. Цей представник – єдиний, хто представляє державу-члена і має виключне право голосу. Свої рішення РМ приймає, як правило, кваліфікованою більшістю голосів. Разом з Європейським Парламентом РМ здійснює законодавчі і бюджетні функції, а також функції координації та визначення політики відповідно до умов, передбачених у Конституції.

г) Європейська Комісія – ключовий виконавчий орган урядового характеру Союзу, здійснює функції координування, виконання і управління відповідно до умов, визначених у Конституції, забезпечує представництво Союзу в міжнародних відносинах, за певних умов має право законодавчої ініціативи. За здійснення своїх функцій

цій Комісія несе відповідальність перед Європейським Парламентом і за резолюцією недовіри останнього може бути відправлена в колективну відставку. У здійсненні своїх функцій Комісія є цілком незалежною.

Комісія – *колегіальний орган*, що складається з Голови Комісії, Міністра закордонних справ Союзу і 13 Європейських Комісарів.

Кандидатура на посаду *Голови Комісії* висувається кваліфікованою більшістю Європейської Ради за результатами виборів до Європейського Парламенту і після цього – голосами більшості членів новообраного Європейського Парламенту. Обраний Голова Комісії призначає 13 *Європейських Комісарів* з числа рекомендованих кандидатів від кожної держави-члена, враховуючи, на свій розсуд, їх компетентність, ділові якості і незалежність. За цими ж критеріями обирає *комісарів* без права голосу в Комісії – по одному від тих держав-членів, які залишились не представленими Європейським Комісаром у Комісії.

Будь-який Європейський комісар чи Комісар зобов'язаний піти у відставку на вимогу Голови Комісії. У разі вотуму недовіри з боку Європейського Парламенту і Європейські комісари, і комісари разом з Головою Комісії ідуть у відставку колективно.

е) **Міністр закордонних справ Союзу** є відповідальним за здійснення зовнішньої політики і загальної безпеки, а також зовнішніх зносин Союзу. За посадою – заступник Голови Європейської Комісії. Призначається на посаду за згодою Голови Європейської Комісії рішенням Європейської Ради, прийнятим кваліфікованою більшістю голосів її членів. Європейська Рада за тією ж процедурою має право достроково припинити повноваження Міністра.

ф) **Суд Правосуддя** – виключний орган юрисдикції Союзу. Забезпечує «дотримання права» в тлумаченні і застосуванні Конституції (частина перша статті 28). Розглядає позови від держави-члена, інституту, будь-якої фізичної чи юридичної особи, а в преюдиціальному порядку – звернення органів національної юрисдикції стосовно тлумачення права Союзу чи стосовно чинності актів, прийнятих європейськими інститутами. Включає:

– **Суд європейського правосуддя**, до складу якого входить один суддя від однієї держави-члена;

– **Трибунал Першої Інстанції**, до складу якого входить як мінімум один суддя від однієї держави-члена (кількість суддів Трибуналу визначає статут Суду правосуддя);

– **трибунали спеціалізованої юрисдикції**.

До «інших інститутів та органів» Союзу належать:

а) **Європейський Центральний Банк** – незалежна установа Союзу, наділена правами юридичної особи, лише вона має право дозволити емісію євро. Разом з Національними центральними банками утворює **Систему європейських центральних банків**, яка в рамках угоди про грошову одиницю Союзу – євро – проводить *єдину монетарну політику Союзу*. Головне завдання Системи – стабільність цін у Союзі, підтримка загальної економічної політики в Союзі з метою реалізації його завдань. Система працює за своїм власним статутом, керівництво Системою здійснюють органи Центрального Європейського Банку, наділені правом приймати рішення.

б) **Рахункова палата** – складається за принципом один громадянин від однієї держави-члена, проте її члени здійснюють свої функції цілком незалежно. Здійснює контроль за доходами і витратами Союзу і за якісним використанням фінансових засобів.

с) *Консультативні органи Союзу*. До їх числа проект Конституції відносить:

– **Комітет регіонів** – здійснює консультативні функції для Європейського Парламенту, Ради Міністрів і Європейської Комісії; складається з представників органів місцевого і регіонального самоврядування;

– **Економічний і Соціальний комітет** – виконує такі ж консультативні функції, що і Комітет регіонів; складається з представників організацій працівників, працедавців та інших соціально-економічних, професійних і культурних середовищ громадянського суспільства.

Члени обох комітетів не можуть бути пов'язані жодним імперативним мандатом і мають здійснювати свої функції цілком незалежно на користь загальних інтересів Союзу.

Будь-який європейський інститут, відповідно до проекту Конституції, діє в межах повноважень і відповідно до процедур і умов, які йому визначено в Конституції. Інститути підтримують між собою «лояльне співробітництво» (частина третя статті 18).

5. Європейське законодавство

Ієрархізація юридичних норм Союзу, відповідно до проекту Конституції, пропонується за двома такими напрямками:

– *горизонтальна ієрархія* між актами Союзу і актами держав-членів, що базується на трьох засадах: загальна компетенція належить державам-членам; компетенція Союзу має винятковий характер і базується на принципах субсидіарності і пропорційності; Конституція і правові акти Союзу мають примат стосовно правових актів держав-членів (див. вище);

– *вертикальна ієрархія* між різними категоріями нормативних актів Союзу. Конвент відповідно до раніше прийнятої Резолюції Європейського Парламенту¹ в проекті Конституції пропонує її глибоку і радикальну реформу на основі трьох таких принципів: *спрощення* (з метою усунути існуючий дуалізм юридичних актів, передбачений в договорах про ЄС і Співдружність); *спеціалізації* (відповідно до поділу функцій на конституційні, законодавчі і виконавчі) і *демократизації*.

Відповідно проект Конституції пропонує поділити всі *нормативні акти Союзу* залежно від статусу акта, процедури прийняття акта і його адресатів на три категорії, виділивши:

а) *Конституційний блок*. Він складається з єдиного акта – **Конституції**, до складу якої віднесено дві Частини і додаткові Протоколи (див. вище). Незважаючи на свою назву Конституція залишається актом міжнародного права, підписаним державами-членами і ратифікованим відповідно до чинних у них конституційних процедур. У результаті вона набуде форми **Конституційного Договору**.

б) *Законодавчий блок*. До його складу належать ті нормативні акти Союзу, які приймаються Європейським Парламентом у співробітництві з Радою міністрів кваліфікованою більшістю голосів за ініціативою Європейської Комісії. До цих актів відносяться такі категорії:

– **Європейський закон**. Він визначає основні засади, головні орієнтири та істотно важливі елементи тих заходів, яких необхідно вжити. Має загальнообов'язковий характер і пряму дію стосовно держав-членів, їх юридичних і фізичних осіб. До цієї категорії належать, зокрема, органічний закон, який встановлює положення статутного характеру щодо функціонування окремих європейських інститутів, і щорічний фінансовий закон – Бюджет Союзу;

– **Європейський рамковий закон**. Він пов'язує державу-члена через визначення тих результатів, яких вона має досягти, залишаючи вибір засобів для цього у віданні самої Держави. Європейські рамкові закони повинні відповідати Конституції, а європейські закони – відповідати і Конституції, і рамковим законам;

с) *Блок виконавчих актів*. Акти цього блоку покликані забезпечити виконання Конституції та законодавчих актів Союзу і поділяються на такі категорії:

– **Європейська постанова** (le règlement europeen). Вона не є законодавчим актом, але, маючи загальний характер, спрямована на реалізацію положень законодавчих актів і певних специфічних положень Конституції. Вона є або обов'язковою і прямозастосовною у всіх державах-членах, або юридично лише пов'язує свого адресата через визначення тих результатів, яких він має досягти, залишаючи йому свободу у виборі засобів для цього;

– **Європейське рішення**. Воно не є законодавчим актом, але має обов'язкову силу.

¹ Resolution du Parlement europeen sur la des actes et la des norms entre l'Union europeenne. – 17 decembre 2002. – PE 313.407 – 2002/2024 (INI).

У тому разі, коли воно є індивідуально-адресним, воно обов'язкове лише для свого адресата;

– **Рекомендація або заява (les avis)**. Вони, по суті, є актами європейських інститутів, що не мають обов'язкової сили.

Рада міністрів, Європейська Комісія, Європейський Центральний Банк приймають європейські постанови і європейські рішення в порядку і за умов, визначених у Конституції. Вони ж, за умов, визначених у Конституції, приймають рекомендації.

Європейські закони чи європейські рамкові закони можуть делегувати Європейській Комісії повноваження на прийняття «делегованих постанов», які доповнюють або модифікують деякі неістотні елементи закону чи рамкового закону (стаття 35).

Держави-члени вживають всіх необхідних у внутрішньому праві заходів для виконання юридично обов'язкових актів Союзу (стаття 36).

Європейські закони і рамкові закони, прийняті відповідно до встановленого порядку, підписуються Головою Європейського Парламенту і Головою Ради міністрів, підлягають опублікуванню в *Journal official Європейського Союзу* і набувають чинності в день, який у них вказано, або в іншому разі – на 20-й день з дня опублікування. У цьому ж органі ЄС підлягають опублікуванню і європейські постанови чи європейські рішення за підписом Голови відповідного європейського інституту.

Міжнародні договори та угоди Союзу. Вони є складовою права Союзу. В контексті положень проекту Конституції вони мають вищу юридичну силу щодо будь-яких внутрішніх юридичних актів Союзу і водночас повинні відповідати Конституції.

Здійснення **конституційного контролю** в Союзі покладено на *Суд правосуддя*. Суд, забезпечуючи «додержання права з усіх питань тлумачення і застосування Конституції» (стаття 28 проекту), здійснює, зокрема, контроль за додержанням положень Конституції при прийнятті європейських законів та інших правових актів європейськими інститутами, а також за дотриманням «примату» Конституції і права ЄС стосовно «права держав-членів». Здійснюючи конституційну юрисдикцію такого роду, Суд вживає «всіх необхідних загальних і специфічних заходів» для «забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з Конституції» (стаття 10 проекту).

Отже, як випливає з вищевикладеного, проект Конституції для Європи, побудований на основі широкого використання в умовах міжнародно-правового конфедеративного об'єднання держав відомих механізмів з арсеналу класичного демократичного конституціоналізму, має вагомий реформаторський потенціал. Як його буде реалізовано, покаже майбутнє.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

СВІТОВА КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ МІЖВОЄННОГО ПЕРІОДУ: БРИТАНСЬКА ІМПЕРІЯ

О. Мироненко,

доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Найвищого розквіту у 20–30-х роках набула Британська імперія у складі самої метрополії, шести (з 1933 року – п'яти) домініонів, багатьох десятків колоній, протекторатів, мандатних територій¹, які розкинулися по всіх регіонах світу і займали майже 35 млн. кв. км поверхні землі з півмільярдом населенням². До імперії цілком аргументовано можна додати чимало формально незалежних, але фактично повністю підпорядкованих Лондону держав.

Спроби створити для всієї імперії якусь єдину юридичну конституцію і на цій основі виробити уніфіковану систему конституційного контролю для всіх британських володінь мали місце і у цей міжвоєнний період. Але такі прагнення поєднати те, що об'єктивно не піддавалось об'єднанню, успіху не мали. Крапку на цих утопічних задумах поставила у листопаді 1926 року чергова імперська конференція прем'єр-міністрів заморських територій, скликана англійським урядом. Найповажніша на цій конференції комісія з внутрішніх імперських відносин у складі глав урядів Канади, Австралії, Ірландії, Нової Зеландії, Південно-Африканського союзу (ПАС) та Ньюфаундленду, державного секретаря у справах Індії, міністра закордонних справ та міністра у справах колоній Великобританії під головуванням лорда А.Д. Бальфура дійшла висновку, що «нічого не можна було б виграти, прагнучи скласти конституцію для Британської імперії», оскільки «її розкидані на величезних просторах частини мають вельми різні якості і перебувають на вельми різних стадіях еволюції», а сама Британська імперія «може розглядатися як одне ціле, що не піддається класифікації і не має жодної схожості з будь-якою іншою політичною організацією з існуючих тепер чи такими, що будь-коли виникали»³.

Таким чином, і у міжвоєнний період практика англійської колоніальної конституційної юстиції базувалася на юридичній платформі складових несистематизованої Конституції Великобританії, тобто актів британського парламенту, зокрема Акта про чинність колоніальних законів 1865 року, Акта про британські поселення 1887 року, Акта про тлумачення 1889 року, Акта про іноземну юрисдикцію 1890 року, що були чинними з незначними змінами, та деяких інших. Водночас на згаданій та наступних імперських конференціях поступово вироблялися концептуальні основи охорони фак-

¹ У період, що розглядається, Великобританія мала мандати Ліги націй на Палестину, Трансїорданію, Ірак, частини Камеруна і Того, Танган'їку, Південно-Західну Африку та низку островів Тихого океану.

² Як і раніше, більшість англійських правознавців не включала до меж Британської імперії Англію, Уельс, Шотландію і Ольстер.

³ Див.: Имперская конференция 1926 года. Доклад комиссии по внутримперским отношениям, одобренный имперской конференцией (19 ноября 1926 года) // Конституции буржуазных стран. – Том IV. – М.-Л., 1936. – С. 22.

тичних і юридичних, систематизованих і неписаних конституцій як імперії в цілому, так і окремих її частин. Прем'єр-міністри ще в 1926 році дійшли висновку, «що в єдиній імперії чітко виокремилось кілька автономних самоправних державних одиниць (communities)¹, рівних за статусом, ні в якому відношенні не підпорядкованих одна одній у якому б то не було сенсі в їх внутрішніх та іноземних справах, хоча і згуртованих загальним підданством короні та таких, що вільно об'єдналися як члени Британської співдружності (commonwealth) націй»². Такими автономними одиницями називалась у документі Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, ПАС, Ірландія та Індія. Але щодо останньої нагадувалось, що її правовий статус вже визначено Актом про управління Індією 1915–1919–1924 років³.

Щодо конкретних елементів імперської колоніальної конституційної юстиції, то учасники згаданих конференцій наполягали, щоб до титулу формальної верхівки політичного конституційного контролю у Британській імперії – короля Георга V – було додано, що він є «британських домініонів королем, захисником віри, імператором Індії», а не тільки королем Об'єднаного королівства Великобританії та Ірландії; щоб генерал-губернатор домініону як провідник його власної системи політичної охорони конституції, залишаючись представником корони, не вважався віднині репрезентантом чи агентом британського уряду, щоб цей уряд здійснював прями й безпосередні зв'язки з урядом домініону, а генерал-губернатора інформували про діяльність кабінету міністрів метрополії та про інші державні її справи нарівні з королем; щоб державний секретар Великобританії «не давав його величності поради» використовувати своє право незатвердження актів парламентів домініонів; щоб закони домініонів як загальне правило діяли лише у територіальних межах цих домініонів; щоб вважати неконституційними поради королю вчиняти дії, що суперечили б позиції уряду домініону; щоб усі закони метрополії стосовно домініону ухвалювались у Вестмінстері тільки за згодою заінтересованого домініону тощо.

Особливої уваги в аспекті еволюції основ британської колоніальної конституційної юстиції заслуговує такий припис доповіді комісії 1926 року: «Політикою уряду його величності у Великобританії не повинно бути те, щоб питання, які стосуються судових апеляцій, вирішувались інакше, ніж у згоді з бажанням частини імперії, якої це торкається насамперед. Проте було загалом визнано, що у випадках пропозиції щодо змін існуючої системи, які стосуються, насамперед, однієї частини, але викликають такі наслідки, що порушують інші частини, ці зміни належить запроваджувати тільки після поради й обговорення»⁴. Останнє означало готовність прем'єр-міністрів домініонів визнати юрисдикцію судового комітету Таємної ради у порядку здійснення конституційного контролю.

Низка важливих рекомендацій стосовно удосконалення практики британської колоніальної конституційної юстиції була ухвалена на імперській конференції 1930 року. Особлива роль тут покладалась на суд Британської співдружності націй, який вирішував спори між урядами у рамках не всієї імперії, а когорта «Великобританія і домініони». У кожному окремому випадку для вирішення конкретного спору такий суд створювався з 5 осіб, обраних на рівних засадах з числа видатних юристів держав співдружності, не причетних до даного спору. Учасники конференції 1930 року висловили також побажання, щоб у справі призначення генерал-губернаторів домініонів брали участь лише король і сам відповідний домініон, та підтримали пропозицію

¹ Вперше про те, що статус домініону є новим поняттям міжнародного права, було сказано у 1921 році у договорі про визнання домініоном Ірландської вільної держави.

² Імперська конференція 1926 року. – С. 22–23. З цього часу і до кінця періоду, що розглядається, під Британською співдружністю націй (народів) розумілась не вся імперія, а лише Великобританія і домініони.

³ Статус домініону разом з Пакистаном Індія отримала у 1947 році.

⁴ Имперская конференция 1926 года. Доклад комиссии по внутримперским отношениям, одобренный имперской конференцией (19 ноября 1926 года) // Конституции буржуазных стран. – Том IV. – С. 26.

прем'єр-міністра Канади, сформульовану ще в 1923 році, щодо запровадження посад верховних комісарів для домініонів у Лондоні.

У ході такої дискусії за участю видатних експертів-правознавців і народився у 1931 році Вестмінстерський статут¹, який зафіксував політичну і юридичну рівність Великобританії й шести домініонів – Канади, Австралії, Нової Зеландії, ПАС, Ірландії та Ньюфаундленду². У рамках довоєнної Британської співдружності, дійсно, виникла модель міждержавної конституційної юстиції, на верхівці якої формально перебував англійський монарх. Саме тому будь-які зміни у законах стосовно статусу корони, королівських звань і королівських титулів віднині підпадали під контроль усіх семи парламентів. Закони Англії, які без згоди того чи іншого домініону поширювались на нього, могли бути визнані неконституційними. Такими, що суперечать конституційним приписам, ставали і спроби застосувати щодо домініонів Акт про дійсність колоніальних законів 1865 року. У той же час ні за яких умов не могли бути визнаними неконституційними закони домініонів з причини їх розходження з нестиематизованою Конституцією Великобританії. Закони метрополії, ухвалені до введення Вестмінстерського статуту, поширювались на домініони виключно на їх прохання чи за згодою. Поняття «колонія» в англійських конституційних приписах з 1931 року домініонів не стосувалось.

Нагляд за дотриманням Вестмінстерського статуту як своєї конституції Британської співдружності з боку метрополії був покладений у Лондоні на міністерство у справах домініонів (Dominion office), а в домініонах – на генерал-губернаторів, які перестали бути офіційними представниками Великобританії в домініонах³, парламент і уряди Канади, Австралії, Нової Зеландії, ПАС, Ірландії та Ньюфаундленду. Статут дозволяв домініонам у будь-який час відмовитись від юрисдикції судової колегії Таємної ради, яка вже майже чотири століття виконувала роль «конституційного суду» для заморських територій і визнавала ухвалені ними нормативні акти неконституційними через їх невідповідність неписаній Конституції Великобританії, тобто актам парламенту метрополії.

До списку домініонів у Вестмінстерському статуті не потрапила Мальта, яка посідала особливе місце у зовнішній політиці Лондона, оскільки там перебував англійський флот. Тому юридично незалежною з часів наполеонівських війн Мальтою з власною Конституцією і власною системою політичного конституційного контролю на чолі з представницькими зборами почала у 30-х роках управляти британська адміністрація, що свідчило про перетворення її навіть не на домініон, а на просту колонію. Великобританія у цей час не тільки грубо порушила Конституцію Мальти, а й взагалі скасувала її дію у 1936 році.

Зате міністерство колоній⁴ як міністерство у справах Індії продовжувало здійснювати величезні за обсягом і фактично невідконтрольні англійському парламенту суворі наглядові функції за відповідністю фактичній британській колоніальній конституції підлеглих короні інших заморських територій. Окремого застереження потребують ті з останніх, на яких розташовувалися Бірма (М'янма), Аден (Ємен) та Мальдіви. Перша – одна з найдавніших у Південно-Східній Азії незалежна держава Паган – з 1886 року перебувала у складі Британської Індії, а в 1937 році її було виділено в окрему колонію з особливим статусом. Щодо Адену – колонії Великобританії з 1839 року – то тут уже у 1919 році в результаті національно-визвольного руху проголошено незалежне арабське королівство, і Лондон змушений був у 1934 році визнати його суверенітет. Колишній протекторат Цейлону, який сам перебував тоді під вла-

¹ Див.: Акт о приведении в действие некоторых резолюций, принятых имперскими конференциями 1926 и 1930 годов (11 декабря 1931 года) // Конституции буржуазных стран. – Том IV. – С. 40–43.

² Вже у 1933 році Ньюфаундленд, посилаючись на економічні труднощі, відмовився від статусу домініону, призупинив дію своєї конституції і став колонією Великобританії. У 1949 році його було включено до Канади як її окрему провінцію.

³ Така функція була покладена на верховних комісарів.

⁴ У 1921–1922 роках його очолював У. Черчілль.

дою Голландії, – Мальдіви – фактично з 1796 року, а з 1887 – вже й юридично опинився під протекторатом Великобританії. У 1932 році на цих атолах Індійського океану з'явилася власна Конституція, яка віддавала всю управлінську та контрольну владу в руки обраного з місцевої знаті султана, з ким Лондон вже у ті роки рахувався, хоча й визнав незалежність Мальдівів лише у 1965 році.

Що ж стосується першого англійського домініону – Dominion of Canada, – то тут у 20–40-х роках система конституційної юстиції вибудовувалась на підставі канадської конституції, основою якої залишався дарований королевою Вікторією Акт про Союз Канади, Нової Шотландії і Нового Брауншвейгу про їх управління та про інші, пов'язані з цим, предмети від 29 березня 1867 року (Акт про Британську Північну Америку 1867 року) зі змінами, внесеними аналогічними актами 1871, 1886, 1907, 1915, 1916, 1930, 1940, 1943 років¹. Окрім них до об'єктів конституційної охорони відносились «старий» Акт про парламент Канади 1875 року та деякі нові акти, ухвалені саме у період, що розглядається. Перш за все йдеться про Вестмінстерський статут від 11 грудня 1931 року, Жалувану грамоту короля Георга V від 23 березня 1931 року про заснування відомства генерал-губернатора та головнокомандуючого (з поправками від 25 вересня 1935 року), королівські інструкції генерал-губернатору та головнокомандуючому від 23 березня 1931 року та деякі інші акти конституційного характеру.

Головною відмінністю у системі політичного конституційного контролю стало те, що починаючи з 1919 року, тобто від Версальського договору, колишній домініон став виступати як суверенна держава. Юридичним визнанням нового статусу Канади на міжнародній арені з боку Лондона можна вважати «декларацію Бальфура», яка у 1926 році закріпила за Канадою таке право. Відзначимо й зростаючу роль у канадській політичній юстиції консервативної (перебувала при владі в 1921–1930, 1931–1935 роках) та ліберальної (була правлячою у 1930–1931, 1935–1946 роках) партій.

Дедалі більше у здійсненні політичного конституційного контролю зміцнювались позиції канадського парламенту. Склад Сенату збільшився з 72 членів у 1867 році до 96 у період, що розглядається², а Палати громад – з 181 до 245 депутатів. Якщо у XIX столітті парламентарі представляли Онтаріо, Квебек та Приморські провінції (Нову Шотландію та Новий Брауншвейг), то у 20-40-х роках XX століття – ще й Західні провінції (Манітобу, Британську Колумбію, Саскачеван та Альберту), а також Острови принца Едуарда, Ньюфаундленд, Юкон та Макензі. Права корони на ухвалення законів для Канади, передбачені статтею 91 Акта 1867 року, поступово зводились нанівець, хоча ця стаття формально залишалась чинною, а законодавча компетенція канадського парламенту зміцнювалась. Контролюючи одна одну, Сенат і Палата громад ефективніше, ніж раніше, почали наглядати за досягненням закріпленої у статті 94 Акта 1867 року мети «одноманітності законів» у провінціях. Але останні мали власні однопалатні (у Квебеку – дві палати) законодавчі органи, і тільки за їх згодою така «одноманітність» могла стати реальністю.

Контрольні повноваження виконавчої влади, головним завданням якої було забезпечення «верховенства у Канаді і над Канадою» англійської корони (стаття 9 Акта 1867 року), і у 20–30-х роках залишались відчутними. Управління Канадою «від короля і від імені короля» здійснював призначений нею генерал-губернатор. Певну роль у системі конституційного контролю мала відігравати Таємна рада королеви для Канади, яка формувалась приблизно з 70 осіб самим генерал-губернатором для «допомоги і надання порад в управлінні»³ (стаття 11). Власне уряд Канади – Кабінет міністрів

¹ Повні тексти цих актів див.: Конституции государств американского континента. – В 3-х т. – Том II. – М., 1959. – С. 13–66.

² Щодо ролі Сенату у здійсненні конституційного контролю, то канадські дослідники у цей період були налаштовані досить скептично, вважаючи, що «Сенат нічого не робить і тим самим прекрасно виконує свої функції».

³ Вже у період, що досліджується, ця Таємна рада майже не збиралась, хоча всі урядові акти й видавались від її імені.

(формально вважався комітетом Таємної ради) на чолі з прем'єр-міністром і був фактично виконавчою владою з вельми обсяжними контрольними повноваженнями. Досить сказати, що генерал-губернатор призначався Лондоном тільки за рекомендацією прем'єр-міністра, був пов'язаний як волею останнього, так і рішеннями Кабінету міністрів, а майже всі без винятку законопроекти вносились на розгляд парламенту саме урядом. Конституційні контрольні повноваження виконавчої влади у Канаді були більшими, ніж у Великобританії, а сам Кабінет міністрів підлягав тут не такому жорсткому парламентському контролю, як у Лондоні.

Правом на призначення спеціальних уповноважених на місцях для контролю за діяльністю місцевих адміністрацій генерал-губернатор уже у період, що розглядається, фактично перестав користуватися. Формально (статті 58–65 Акта 1867 року) для здійснення виконавчих і контрольних функцій у провінціях генерал-губернатор призначав губернаторів чи лейтенант-губернаторів, а фактично така влада тут належала місцевим законодавчим органам та місцевим адміністраціям у вигляді провінційних урядів або виконавчих рад. Правом вето на рішення місцевих органів губернатори і лейтенант-губернатори вже майже не користувалися. Старі й нові провінції ухвалювали власні конституції, ними керувались і наглядали за їх дотриманням.

Отже, головною відмінною рисою канадської політичної юстиції 20–40-х років стало те, що, формально і колишня метрополія, і її домініон, який перетворився на суверенну державу, начебто неухильно дотримувались приписів чинної, півстоліття тому дарованої, конституції, а у реальному суспільно-політичному і державно-правовому житті її ігнорували. І Лондон, і Оттава під прикриттям конституційної окроїрки поступово визнавали фактичні, а не юридичні конституції Канади і всіляко пеклись про неоторканність перших. Формальна автономія, а фактична незалежність у питаннях законодавства була офіційно закріплена у Вестмінстерському статуті 1931 року.

Що ж стосується судового захисту канадських конституцій, то у період, що досліджується, канадська система все більше і більше тяжіла до сусідньої, американської, моделі конституційної юстиції у її централізованому вигляді. Тобто тут контроль за відповідністю законів фактичним і юридичним конституціям здійснював лише Верховний суд Канади. Як і у США, він складався з 9 суддів. Один з них отримував посаду головного судді. Певні функції судового нагляду за конституційністю виключно провінціальних законів виконували вищі суди суб'єктів федерації. Всі інші судові установи (суди казначейства, транспортні суди, суди у справах банкрутства, суди у справах податків, суди у справах заповітів, суди у справах кредитування фермерів, окружні суди, суди графств, місцеві суди, поліцейські магістрати, суди у справах неповнолітніх тощо) таких повноважень не мали. До компетенції Верховного суду Канади, окрім питань щодо конституційності законів і вищої апеляційної інстанції, відносились офіційне тлумачення конституційних актів і законів Канади та спори щодо розмежування компетенцій федерації та її провінцій. Звернемо увагу на те, що впродовж усього цього періоду Верховний суд Канади, з одного боку, сам перебував під конституційним контролем, тобто під юрисдикцією англійської Таємної ради, а з другого – судді цього суду постійно знаходились під загрозою втрати посади, оскільки, відповідно до статті 99 Акта 1867 року, обіймали її, «доки ведуть себе добре». У випадку звинувачення у «недобрій поведінці» Сенат чи Палата громад могли у будь-який час порушити про це питання перед генерал-губернатором, який виконував волю сенаторів чи депутатів майже автоматично.

Серед конституцій, дарованих колись Великобританією своїм теперішнім домініонам, найстарішою була Конституція Нової Зеландії 1852 року¹. Чинною вона вважалась як напередодні, так і після ухвалення Вестмінстерського статуту 1931 року, тобто і в цей період. Але на той час від первісної її редакції майже нічого не залишилось. Вона була замінена текстами десятків парламентських актів метрополії: Акт про

¹ Див.: Акт о Конституции Новой Зеландии (30 июня 1852 года, неотмененные статьи с позднейшими изменениями и дополнениями по другим актам) // Конституции буржуазных государств. – Том IV. – С. 222–235.

парламентські привілеї 1865 року, Акт про привілеї 1866 року, Акт про поправки 1872 року, Акт про дискваліфікацію 1878 року, Акт про трирічний парламент 1879 року, Акт про петиції 1880 року, Акт про запобігання корупції 1881 року, Акт про привілеї 1886 року, Акт про представництво 1887 року, Акт про поправку 1889 року, Акт про вотум 1890 року, Акт про законодавчу раду 1891 року, Акт про поправки 1892 року, Акт про вибори 1893 року, Акт про виправлення Акта про представництво 1893 року та інші, тексти яких часто суперечили один одному. Якщо згадати, що паралельно з цією «актовою» Конституцією Нової Зеландії і у період її колоніального статусу, і з часу визнання домініоном (1907 рік) у конгломераті британської колоніальної конституційної юстиції до 1931 року діяли ще й згадувані раніше Акти про дійсність колоніальних законів 1865 року, Акт про британські поселення 1887 року, Акт про іноземну юрисдикцію 1890 року та десятки інших складових несистематизованої Конституції Великобританії, то стане зрозумілою надзвичайна складність аналізу сутності новозеландської системи конституційного контролю, особливо у 20-х – на початку 30-х років ХХ століття.

У цей період вона засновувалась майже виключно на політичній основі. Зовні найвищими контролерами залишались верховні державні органи Великобританії, представлені у колонії губернатором у центрі та його намісниками у новозеландських провінціях. Губернатор своїм наказом комплектував Законодавчу раду «з осіб, яких він вважає прийнятними», скликав, відстрочував і розпускав у будь-який час Генеральні збори, розробляв законопроекти, які мали розглядатись першочергово, іменем її величності затверджував або відмовляв у затвердженні законів, ухвалених парламентом Нової Зеландії, тощо. При губернаторі діяла Законодавча рада, членів якої у цей період він уже призначав на 7 років, а не довічно¹, як було раніше. Водночас вона вважалась і верхньою палатою парламенту, оскільки останній (Генеральні збори) складався з самого губернатора, Законодавчої ради та Палати представників.

Кількість депутатів Палати представників у 20–30-х роках досягла 80 чоловік, з яких 76 обирались окремо білими переселенцями, а 4 – окремо туземцями (маорі). Як і раніше, термін повноважень Палати становив 3 роки. Її парламентські конституційні контрольні функції, разом із Законодавчою радою і губернатором полягали (з численними винятками і застереженнями) у праві «видавати закони з метою досягнення миру, порядку і хорошого управління у Новій Зеландії, оскільки ці закони не суперечитимуть праву Англії» (стаття 53 Акта про парламентські привілеї 1865 року). Закони й укази, що не відповідали рішенням Генеральних зборів, вважались неконституційними, тобто «позбавленими сили і недійсними». Про роль головного судді Нової Зеландії, Верховного та інших судів у процедурі конституційного контролю у надзвичайно широкому за обсягом і складному конституційному законодавстві домініону не згадувалось.

В аспекті еволюції новозеландської системи конституційної юстиції привертають увагу положення статей 58 і 71 Акта про парламентські привілеї. Перша з них передбачала можливість незатвердження королевою Великобританії законів Нової Зеландії, навіть підписаних губернатором. Вона могла протягом двох років з дня отримання такого закону проголосити його недійсним з причини невідповідності праву Англії. У такому разі закон втрачав силу саме з дня оголошення його неконституційним. Відповідно до статті 71 корона могла ставати й охоронцем туземних фактичних конституцій, тобто зберігати чинність законів (у вигляді звичаїв і навичок) аборигенів, якщо вони «не суперечать загальним началам людяності» та англійським конституціям.

Після ухвалення Вестмінстерського статуту 1931 року він став впливати на еволюцію новозеландської системи конституційної юстиції, але лише тією мірою, якою був визнаний Генеральними зборами. А саме цього і не сталося стосовно розділів 2–6 згаданого Статуту. Іншими словами, чинними у Новій Зеландії визнавались його преамбула та розділи 1, 7–12. Це означає, що політичний конституційний контроль у

¹ Саме тому у літературі Законодавча рада Нової Зеландії інколи порівнюється з англійською Палатою лордів.

Новій Зеландії здійснювався у 30-х роках з урахуванням старих правових традицій, тобто чинності Акта про дійсність колоніальних законів 1865 року, збереження права англійського монарха скасовувати закони домініону, поширювати на нього дію актів метрополії тощо. У процесі наступу реакції, «фашизації» багатьох держав світу в середині і другій половині 30-х років новозеландський уряд, грубо порушуючи конституційні приписи, теж привласнював законодавчі повноваження, позбавляв Генеральні збори конституційних контрольних функцій. Зокрема, парламенту було запропоновано ухвалювати закони лише у «найзагальнішій формі», а їх реалізація стала покладатися на «комісії», «управління», що призначались виконавчою владою.

У тих же частинах, що й у Новій Зеландії, тобто «наполовину», діяв Вестмінстерський статут 1931 року і в Австралії. Але, на відміну від своєї сусідки, система конституційної юстиції Австралійського союзу у 20–30-х роках набувала більш розвиненого новітнього вигляду за апробованим американським зразком. Ось чому судова влада тут буквально була «завалена справами з питань конституційності чи неконституційності актів Союзу чи штатів». Відповідно до статті 71 Конституції Австралії 1900 року¹ вона зосереджувалась у союзному вищому суді – Верховному суді Австралії – та в інших союзних судах, наділених парламентом союзною юрисдикцією. Конституція встановлювала лише мінімальний склад Верховного суду: головний суддя і не менше двох суддів.

На початку 20-х років Верховний суд складався з 7 осіб: голова та 6 суддів. Всі вони призначалися генерал-губернатором у раді, але звільнитись ним же могли лише за поданням обох палат парламенту в одну і ту ж сесію на підставі «дowodеної неблаговидної поведінки чи недієздатності». У першій інстанції Верховний суд вирішував усі справи стосовно тлумачення Конституції Австралії, союзних законів, спорів, що випливали з Конституції (стаття 76), між союзом і штатами, між самими штатами (стаття 75), а його апеляційна юрисдикція полягала у розв'язанні справ за апеляційними скаргами на рішення всіх інших союзних судів, вищих та інших судів штатів, міжштатної комісії (але виключно з питань права). Рішення Верховного суду, в тому числі й з питань офіційного тлумачення Конституції та союзних законів чи конституційності останніх, були остаточними і оскарженню не підлягали.

Таким чином, Верховний суд Австралії як апеляційна інстанція перебирав на себе майже всі аналогічні повноваження, які колись формально покладались на королеву в раді, а фактично – на судовий комітет Таємної ради Великобританії. Але юрисдикція останньої, у тому числі й конституційна, все ж визнавалась Конституцією Австралії. Про це свідчили приписи статті 74: «Не допускатимуться жодні апеляції до королеви у раді на рішення Верховного суду з будь-яких питань, як би вони не виникали, стосовно взаємних між конституційної влади союзу чи будь-якого штату, чи будь-яких штатів, чи взаємних між конституційної влади двох або більше штатів, доки Верховний суд не підтвердить, що питання є одним з тих, що повинно вирішуватись її величністю у раді». У цьому разі апеляція до судового комітету Таємної ради подавалась без подальших перешкод. Дозвіл на апеляцію могла давати і сама королева у раді.

Досить розвинутою в Австралії у міжвоєнний період була і система політичної конституційної юстиції. Дія першої австралійської юридичної протоконституції 1885 року (мається на увазі Акт про федеральну раду Австралії) скасовувалась разом з Актом про колоніальні кордони 1895 року. Вищий політичний конституційний контроль зосереджувався у союзному парламенті, який формально складався з королеви, Сенату і Палати представників. Сенат обирався у штатах² на шість років у складі 6 репрезентативів від кожного суб'єкта федерації (на даний період налічувалось 36 сенаторів), Палата

¹ Див.: Акт о Конституции Австралийского Союза (9 июля 1900 года) // Конституции буржуазных стран. – Том IV. – С. 51–84.

² Цікавою особливістю австралійського конституціоналізму була обов'язкова участь громадян у голошуванні.

представників – у такому ж порядку, але на 3 роки і залежно від кількості населення¹ того чи іншого штату (на той час – 78 депутатів). Обидві палати здійснювали традиційний обопільний контроль при ухваленні законів. Загальні, виключні, законодавчі права парламенту чітко визначались у статтях 51–56 Конституції Австралії. До 1927 року законодавці збирались у Мельбурні, а після цього – у Канберрі.

Важливу роль у політичному конституційному контролі відіграв генерал-губернатор Австралійського союзу, який виконував у домініоні функції англійської королеви у раді. Він визначав для сесій парламенту терміни, що здавалися йому доцільними, міг відстрочити засідання парламенту і навіть розпустити Палату представників. Стаття 57 Конституції передбачала і випадки, коли генерал-губернатор розпускав обидві палати разом. Це могло статися за неспроможності подолати різноголосся під час законодавчого процесу. Від імені королеви у порядку здійснення конституційного контролю генерал-губернатор затверджував закони або відмовляв парламенту в цьому, посилаючись на неконституційність ухвалених останнім актів. Стаття 59 залишала і за самою королевою право фактичного визнання закону неконституційним, але лише протягом року з дня його прийняття².

Функцію охорони Конституції 1900 року вона сама прямо поклала і на виконавчу владу (стаття 61) в уособленні союзної Виконавчої ради на чолі з генерал-губернатором, який і призначав її членів на термін, «доки це йому буде до вподоби» (стаття 62). Сім членів Виконавчої ради призначались тим же генерал-губернатором, державними міністрами для керівництва відомчими департаментами.

Союз гарантував і захист конституцій штатів³ у разі якщо вони не суперечать федеральному Основному закону. Такий саме принцип поширювався і на збереження в силі законів штатів (статті 106, 108). Але стаття 109 сформулювала такий важливий для федеральної конституційної юстиції принцип, як несумісність законів: «якщо закон штату несумісний із законом союзу, то сила буде на боці останнього, а перший тією мірою, у якій він несумісний, буде недійсним».

Конституція (стаття 128) встановлювала дуже жорсткі правила щодо процедури внесення змін до неї. Такий метод конституційного «самозахисту» виявився досить ефективним: за чотири десятиліття існування, включаючи і 20–30-і роки, змін вона майже не зазнала. Кілька разів були намагання реформувати Основний закон, але у кожному випадку референдум їх відкидав. Після ухвалення Вестмінстерського статуту політична практика Австралії досить часто відступала від конституційних приписів. Так, формально відповідальний перед парламентом уряд почав затверджуватися «какусом» – виконкомом правлячої партії, що не відповідало Конституції 1900 року. Вже не генерал-губернатор, а цей неконституційний орган, по суті, керував кабінетом і жорстко контролював його діяльність. Генерал-губернатор, як і англійський монарх, поступово перетворювався на бутафорську постать і втрачав реальні політичні конституційні контрольні повноваження. І за часів націоналістичного уряду Брюса – Пейджа (20-і роки), і за доби лейбористського кабінету Лайонса – Фентона (30-і роки) тривали безперервні судові спори щодо конституційної компетенції союзу і штатів. Під час вирішення таких конституційних конфліктів Верховний суд Австралії, як правило, діяв з централізаторських позицій доктрини «зарезервованих за штатами повноважень». Поряд з тлумаченням Конституції 1900 року, він досить інтенсивно розглядав справи, у яких федерація виступала однією зі сторін, конституційні спори між штатами, конституційні скарги на акти і дії федеральних чиновників тощо, залишаючись при цьому під конституційною юрисдикцією судового комітету Таємної ради Великобританії.

¹ За таких розрахунків аборигени до уваги не бралися (стаття 127 Конституції 1900 року).

² Нагадаємо, що розділ 2 Вестмінстерського статуту, який скасовував таке право метрополії щодо домініонів Австралія разом з Новою Зеландією і Ньюфаундлендом тоді не визнавали.

³ У згадуваний період їх налічувалось шість: Новий Південний Уельс, Вікторія, Квінсленд, Південна Австралія, Тасманія, Західна Австралія.

Найбагатшою для Великобританії залишалась у 20–30-х роках південна частина Африки, поступово відвойована у Голландії протягом XIX – початку XX століть¹. Про систему конституційної юстиції чотирьох південноафриканських колоній йшлося раніше. У 1909 році з них було утворено ПАС, але статус домініону Південній Африці було надано у 1921 році, коли провідником уряду тут став генерал О. Сметс, який змінив у 1919 році на цій посаді одного з провідних засновників ПАС Л. Боту. Система конституційного контролю і у домінальний період еволюціонувала на юридичній підставі Конституції ПАС 1909 року² зі змінами у 1916, 1920, 1921, 1925, 1926, 1927 роках, а згодом – ще й на конституційній платформі Вестмінстерського статуту 1931 року за умов абсолютного панування «білої раси», яка становила лише п'яту частину населення.

До 1931 року на верхівці системи політичного конституційного контролю фактично перебувала виконавча влада, яка належала королю, а здійснювалась генерал-губернатором. Виключно на свій розсуд і на термін «доки йому буде до вподоби» (стаття 12), генерал-губернатор призначав Виконавчу раду для управління ПАС, серед яких 10 осіб³ обіймали посади державних міністрів. Він же скликав, відстрочував, розпускав водночас Сенат і Палату зборів або лише Палату зборів тощо. Парламентський конституційний контроль здійснювали 40 сенаторів (8 з них призначались генерал-губернатором на 10 років, по 8 на той же термін делегували 4 колишні колонії) і 121 член Палати зборів⁴, обрані «дорослими європейцями чоловічої статі»⁵ на 5 років.

У провінціях Мису Доброї Надії, Наталь, Трансвааль, Оранжева вільна держава аналогічні функції конституційного контролю виконували призначені на 5 років генерал-губернатором у раді адміністратори провінцій, обрані білим населенням на 3 роки провінційні ради, сформовані останніми виконавчі комітети з 5 осіб на чолі з адміністратором. Провінційні укази, які суперечили Конституції, могли не затверджуватися генерал-губернатором, і тоді вони чинності не набирали. Стаття 132 Конституції про посади спеціального контролера та генерал-губернатора, що призначалися тим же генерал-губернатором, у 1921 році була скасована, але провінційні аудитори залишались для здійснення від імені генерал-губернатора конституційного контролю над Мисом Доброї Надії, Наталем, Трансваалем та Оранжевою вільною державою.

З урахуванням змін розділу VI Конституції про Верховний суд Південної Африки, внесених у 1920 та 1927 роках, він перетворювався на всеохоплюючу судову інституцію на чолі з апеляційним відділенням. Всі інші суди (верховні чи вищі суди провінцій, суди східних округів тощо) ставали місцевими відділеннями єдиного Верховного суду під проводом головного судді Південної Африки. До апеляційного відділення входили головний суддя, два ординарних апеляційних та інші судді. Всі вони призначалися довічно генерал-губернатором у раді, а контроль за здійсненням правосуддя стаття 139 покладала на одного з державних міністрів, який змінив колишнього генерал-атторнея.

Судові органи ПАС не були повністю усунуті від системи конституційного контролю, але стаття 98 Конституції дозволяла їм лише «розглядати питання про чинність того чи іншого провінційного указу» та перевіряти законність виборів членів Палати зборів та провінційних рад. Питання про надання Верховному суду ПАС права конституційного контролю над законами і актами союзних органів виконавчої влади у 20–30-х роках порушувалось неодноразово, і навіть мали місце спроби Верховного суду самочинно здійснювати такий контроль. Але Вестмінстерський статут 1931 року, а потім – і Союзний акт 1934 року визнали владу парламенту ПАС необмеженою.

¹ У 1814 році до Англії перейшла Капська земля (Мис Доброї Надії), у 1844 – Наталь, у 1902 – Трансвааль та Оранжева республіка.

² Див.: Акт о Южной Африке (20 сентября 1909 года) // Конституция буржуазных стран. – Том IV. – С. 174–216.

³ Після 1925 року їх стало 11.

⁴ З 1926 року кількість депутатів зросла до 148 осіб.

⁵ Вибірчі права жінкам європейського походження були надані лише у 1930 році.

У 1937 році Верховний суд відмовився від участі у конституційному контролі над законами, залишившись при цьому під юрисдикцією судового комітету Таємної ради Великобританії.

Однією з визначальних рис системи конституційної юстиції ПАС було те, що всі три гілки контрольної влади розмежовувались територіально: парламент збирався у Кейптауні, уряд – у Преторії, Верховний суд – у Блемфонтейні.

Досить своєрідно еволюціонував у 20–30-х роках інститут політичної та адміністративної конституційної юстиції у «великому людському мурашнику», як називали тоді Індію¹. Країна характеризувалась надзвичайною багатобарвністю: від по-європейському вже цивілізованих бенгалі і парсів до майже первісних дикунів бглі і гондів. Тут проживали білі (арійські), жовті (бірманські), темні (дравідські) раси, що спілкувалися на 222 мовах, сповідували брахманізм, іслам, буддизм, християнство, «чорний іудаїзм», язичництво, відгороджувались одна від одної наявністю величезної кількості сект, каст тощо. Така надзвичайна строкатість, розмежування населення Індії на постійно ворогуючі між собою угруповання сприяла досить легкому її завоюванню і пригнобленню англійцями, які й диктували народам цього регіону свої власні порядки, визначали форми і методи силового політичного та адміністративного нав'язування фактичної конституції та її оборони.

Офіційно перша юридична конституція була дарована Лондоном своїй головній колонії – Індії під час і після закінчення Першої світової війни у «три прийоми» і отримала офіційну назву: «Акт про управління Індією. 29 липня 1915 – 23 грудня 1919 – 1 серпня 1924 року Акт про об'єднання законодавства, що відноситься до управління Індією»². Цей документ в історії світової конституційної юстиції належить, мабуть, до найбільш багатоповерхової моделі здійснення жорсткого, постійного попереднього і наступного політичного та адміністративного контролю за дотриманням октройованого колоніального основного закону. В ньому було поєднано і систематизовано 47 парламентських актів різних часів щодо управління Індією, колишню формулу «автономія Індії» змінено на «відповідальний уряд для Індії» (за зразком британських домініонів)³.

Для характеристики сутності механізму зазначеної моделі конституційної юстиції доцільно поділити його на кілька складових: 1) контрольні повноваження туземних (власне індійських) органів влади; 2) контрольні повноваження генерал-губернатора та місцевих органів (Local governments) колонізаторів у самій Індії; 3) контрольні повноваження Government at home («домашнього уряду») у Лондоні.

Акт 1915–1919–1924 років фактично замовчує найнижчу ланку з незначними наглядовими повноваженнями, а саме «туземну Індію», в якій налічувалось у 1924 році 562 держави⁴. Тут вся місцева контрольна влада зосереджувалася в руках раджив, магараджів, візамів та інших князів, князьків, племенних вождів та ін., абсолютна більшість з яких свято виконувала вказівки резидентів Лондона. Частина з місцевих правителів створювала досить примітивні «законодавчі ради», тобто протопарламентські органи з туземної буржуазії, і навіть туземні міністерства, які виконували певні функції попереднього адміністративного контролю за дотриманням дарованого конституційного акта. Восьмого лютого 1921 року правителі туземних держав об'єднались у Narendra Mandal (Князівську палату), яка виконувала у цій системі суто дорадчі функції.

Що ж стосується Британської Індії, то вона була поділена на провінції, де утворю-

¹ За переписом 1921 року в Індії налічувалось усього 318.942.480 мешканців, тобто вчетверо менше, ніж зараз, не враховуючи при цьому багатомільйонного населення Бірми, Пакистану та інших держав, що відокремились.

² Текст Акта див.: Конституции Востока. – Л., 1926. – С. 92–135.

³ Авторами конституційної реформи вважаються статс-секретар у справах Індії Монтег'ю та тодішній генерал-губернатор Індії – Чельмсфорд.

⁴ Фактично Індія поділялась на два нерівні райони: «привілейована» Британська Індія та Native States (національні, туземні держави). Останні (від великого багатомільйонного Хайдерабада до крихітного Сімлагал у дві сотні жителів) займали майже третину Індостану з четвертою частиною всього населення.

валися виборні (на 3 роки) законодавчі ради чисельністю від 53 до 125 депутатів¹. Такі мініпарламенти з контрольних повноважень ретельно обмежувались Актом 1915–1919–1924 років і фактично перетворювалися на кишенькові органи англійської адміністрації. І все ж великим завоюванням індійського національно-визвольного руху став початок роботи (9 лютого 1921 року) індійського парламенту (Indian Legislature), який складався з генерал-губернатора та двох палат – Державної ради (60 осіб, з яких 34 обирались, а 26 призначались на 4 роки) та Законодавчого зібрання (140 осіб, з яких 100 обирались, а 40 призначались на 3 роки). Контрольна, як і законодавча, влада створеного парламенту була мізерною: палати необмежено контролювали лише одна одну з тим, щоб в ухвалених ними обопільно законах не було відхилень від дарованого Англією конституційного акта. Навіть найменші зміни у законопроектах набирали чинності винятково у випадку схвалення їх обома палатами. Стаття 65 Акта 1915–1919–1924 років прямо застерігала: індійський парламент «не має влади» навіть торкатися актів англійського парламенту щодо військових справ, чеканки монет, будь-яким чином підривати авторитет англійського парламенту чи у будь-якій формі порушувати «частину неписаного права або Конституції Об'єднаного королівства Великобританії та Ірландії», а також видавати закони, що передбачатимуть смертну кару «для підданих його величності, які народилися в Європі».

Істинно дієвим виявився конституційний контроль, що здійснювався, власне, англійською адміністрацією в Індії у вигляді Local government. Очолював цей фактичний та юридичний (конституційний) уряд англійський генерал-губернатор, «призначений повелінням його величності за власноручним королівським підписом» (стаття 34). У такому ж порядку призначались члени виконавчої ради генерал-губернатора у числі, що «визначається за милістю і розсудом його величності» (стаття 36/2). Генерал-губернатор у раді й був найвищим реальним органом політичного конституційного контролю на території всього Індостану. Відповідно до приписів статті 34 Акта цей орган зосереджував «нагляд, керівництво і контроль щодо цивільного та військового управління Індією». Йому лише не дозволялося за власним розсудом оголошувати війну чи відкривати воєнні дії. Всі інші органи місцевої англійської адміністрації в Індії неухильно підпорядковувалися генерал-губернатору у раді і негайно інформували його про будь-які конституційні порушення.

Контрольні повноваження генерал-губернатора практично були безмежними. Він особисто призначав третину палати Державної ради і 40 зі 140 депутатів Законодавчого зібрання, голів обох палат індійського парламенту² та їх заступників, у будь-який час міг розпустити кожен окрему палату чи обидві разом. Причому такі повноваження стосувались як попереднього, так і наступного конституційного контролю. Без дозволу генерал-губернатора індійський парламент не мав права навіть розглядати законопроекти, щодо боргів чи прибутків Індії, релігії чи релігійних обрядів, військового будівництва, відносин з іноземними державами, скасування актів провінційних органів, не кажучи вже про самі укази генерал-губернатора. Щодо законопроектів, ухвалених обома палатами, то при виявленні у них розбіжностей з конституційним актом генерал-губернатор міг або повернути цей законопроект на спільний розгляд палат зі своїми зауваженнями, або накласти на нього відкладальне вето, а абсолютне вето вважалось застосованим, якщо генерал-губернатор після отримання законопроекту на затвердження просто не дасть жодної відповіді парламентарям. Він же складав і наказ (регламент) для кожної з палат індійського парламенту.

Акт 1915–1919–1924 років містить перелік предметів, які належали до повноважень генерал-губернатора у раді, з 47 пунктів, що охоплювали всі найважливіші питання функціонування держави, і ще один перелік делегованих генерал-губернатором

¹ У Мадрасі їх налічувалось 118, Бомбеї – 111, Бенгалії – 125, Об'єднаних провінціях – 118, Пенджабі – 83, Біхері і Оріссі – 98, Центральних провінціях – 70, Ассамі – 53 тощо.

² Стосовно Державної ради, то голова її призначався у будь-якому випадку, Законодавчого зібрання – у перший раз, а згодом голова тут обирався, але заступав на посаду тільки у разі затвердження генерал-губернатором.

повноважень, для відання провінціями з 20 пунктів та 10 підпунктів¹. Окрім останніх, за провінційною англійською адміністрацією в Індії були ще й спеціально «зарезервовані» повноваження з 36 питань², що стосувались сфери і контрольних функцій провінційних органів: губернаторів і губернаторів у раді, лейтенант-губернаторів і лейтенант-губернаторів у раді, головних комісарів (комісіонерів) і комісарів (комісіонерів). Всі вони водночас і здійснювали жорсткий політичний та адміністративний контроль відповідно до своїх повноважень і підлягали ретельному контролю зверху: перші особи губернаторств, лейтенант-губернаторств, комісаріатів (комісіонерств) призначались і звільнялись генерал-губернатором «за схвалення його величності», а їх заступники – генерал-губернатором «за схвалення державного секретаря у раді».

Саме останній був найнижчою ланкою у сфері конституційного контролю, здійснюваного його верховним органом – «домашнім урядом» Англії³. Називалася ця посада ще й уповноваженим у справах Індії чи статс-секретарем. Стаття 2 Акта 1915–1919–1924 років покладала на державного секретаря функції «спостереження, спрямування і контролювання всіх актів, дій і рішень, які стосуються управління чи доходів Індії», а стаття 19 дозволяла навіть виходити за межі приписів самого Акта при «регулюванні і обмеженні особливими правилами здійснення повноважень з нагляду та контролю» за Індією. Дорадчим контрольним органом при державному секретарі була Рада Індії у складі 8–12 осіб. Причому рекомендації Ради, як і акти міністерства у справах Індії (India office), не були для державного секретаря абсолютними, оскільки він міг з ними і не погодитись і вирішувати питання одноособово (стаття 9).

Верховним органом політичного контролю за дотриманням Акта у складі Government at home, звичайно, був король Англії – імператор Індії, який діяв «за порадою і згодою духовних і світських лордів та громад, зібраних у парламенті, та владою їх же»⁴.

Акт 1915–1919–1924 років детально виписував устрій та юрисдикцію вищих індійських судів у кожній провінції, апеляційних судів, додаткових вищих судів⁵, церковних та інших судів, порядок судочинства, застосування покарань, але жодного наряду на право здійснення судового конституційного контролю не містив, як і жодної згадки про права і свободи людини і громадянина.

Нагадаємо й про те, що модель колоніальної конституційної юстиції для Індії еволюціонувала на підставі не лише Акта 1915–1919–1924 років, а й чинних на той час Акта про дійсність колоніальних законів 1865 року, Акта про британські поселення 1887 року, Акта про іноземну юрисдикцію 1890 року та інших складових несистематизованої Конституції Великобританії, хоча термін «колонія» стосовно Індії в офіційних документах Лондона майже не вживався. Відчутними у 20–30-х роках були прагнення деяких політичних сил надати Британській Індії статус домініону, але тоді вона до числа членів Британської співдружності так і не потрапила. Та під тиском національно-визвольного руху, кампаній пасивного супротиву і громадянської непокорності під проводом М. Ганді тощо Лондон інтенсивно відшукував шляхи пом'якшення англо-індійських стосунків. З 1928 року розпочалась робота над текстом нового конституційного акта для Індії, яка тривала майже дев'ять років. Результатом став знову дарований метрополією Акт про урядовий устрій Індії⁶, що набрав чинності у квітні 1937 року.

Саме на підставі цього документа, повний текст якого разом з шістнадцятьма до-

¹ Див.: Конституції Востока. – С. 129–131, 133–135.

² Там само. – С. 131–132.

³ Мабуть, не було б помилкою вважати державного секретаря ще й чи то найвищою ланкою системи Local government at home, чи то проміжною ланкою між ними та Government at home, оскільки його повноваження виписуються і в тому, і в іншому розділах Акта 1915–1919–1924 років.

⁴ Конституції Востока. – С. 92.

⁵ Вони іменувались юдикаторськими і створювались на територіях, де перехрещувались повноваження звичайних вищих судів.

⁶ Див.: Акт о правительственном строе Индии (2 августа 1935 года) // Конституции буржуазных стран. – Том IV. – С. 248–330.

датками ледь вміщується на п'ятистах книжкових сторінках, вибудовувалась система індійської колоніальної конституційної юстиції напередодні Другої світової війни. Верхній «поверх» цієї моделі, тобто «домашній уряд» у Лондоні, та його контрольні повноваження змін майже не зазнали. Сама Індія проголошувалась федерацією на чолі із союзною виконавчою владою. Верховним «правителем федеризованої держави» (стаття 8) залишався генерал-губернатор з такими ж конституційними контрольними функціями, як і раніше. Місце Законодавчої ради при ньому віднині посідала Рада міністрів з 10 осіб англійської адміністрації, яких призначав і звільняв сам генерал-губернатор. Конституційні контрольні повноваження Ради міністрів були досить обмеженими. Її рішення «не повинні були трактуватися як перешкода для генерал-губернатора діяти за власними індивідуальними міркуваннями» (стаття 9). Певну роль у федеральному урядовому контролі відігравали при генерал-губернаторі теж призначені ним самим фінансовий радник та генерал-адвокат федерації (статті 15, 16).

Далі у системі індійської політичної конституційної юстиції розташовувалась Союзна легіслатура (глава III), що складалась з генерал-губернатора та двох палат: Державної ради з 186 представників Британської Індії та 104 репрезентантів індійських держав та Союзних зборів (відповідно 250 і 125 депутатів). Обидві палати формувалися на п'ятирічний термін. Законодавчі та контрольні повноваження парламенту значно поступались аналогічним повноваженням генерал-губернатора. Останній сам міг видавати закони у випадках: а) «коли легіслатура не на зібранні» (стаття 42); б) «у будь-який час з деяких предметів» (стаття 43); в) «у будь-який час за деяких обставин» (стаття 44); г) «при виявленні недостатності конституційного механізму» (стаття 45).

У губернаторських провінціях¹, як і раніше очолюваних губернаторами, формувались або двопалатні (Мадрас, Бомбей, Бенгал, Сполучені провінції, Біхар та Ассам), або однопалатні (Пенжаб, Центральні провінції, Берар, Північно-Західна провінція, Орісса, Сінд) провінційні легіслатури. Контрольні законодавчі повноваження губернаторів і представництв провінцій були абсолютно тотожні таким самим повноваженням генерал-губернатора та Союзної легіслатури, тільки у менших масштабах. Існувала ще й група головнокомісарських (головнокомісіонерських – *The Chief commissioner's provinces*) провінцій (Британський Белуджістан, Делі, Аджмер – Мервара, Кург, Андаманські та Нікобарські острови, Пант Пейтплода)², які підпорядковувались контролю головних комісарів (комісіонерів), аналогічному губернаторському, але без участі представницьких органів.

На відміну від Акта 1915–1919–1924 років, Конституція 1935 року значно більше уваги приділяла місцю та ролі індійських судів у системі конституційної юстиції. Перш за все вона однозначно забороняла судам піддавати будь-якому ревізуванню дії індійського парламенту: «Законна сила тих чи інших дій союзної легіслатури не ставитиметься під сумнів на підставі якоїсь гіпотетичної неправильності процедури» (стаття 41). На чолі індійської системи правосуддя перебував Союзний суд, який складався з головного судді Індії та не більш як 6 суддів. Всі вони призначалися королем за поданням генерал-губернатора на термін до досягнення 65-річного віку (стаття 200). Союзний суд, який розташовувався у Делі, у першій інстанції розглядав усі справи, що стосувалися спірних питань конституційної компетенції федерації, провінції чи федеризованих держав, «якщо і оскільки спір стосується такого питання (права чи факту), від якого залежать наявність і обсяг законного права» (стаття 202). До юрисдикції Союзного суду були віднесені також питання офіційного тлумачення нормативних актів чи «виданих на їх підставі наказів у раді (йдеться про Раду міністрів – **О. М.**) або обсягу тієї законодавчої чи виконавчої влади, якою наділена федерація» (там само).

З положення статті 205 про апеляційну юрисдикцію Союзного суду впливало і право тлумачити нормативні акти з боку верховних судів суб'єктів федерації. Апеляція до Союзного суду вносилась на будь-які рішення цих судів, «якщо справа стосується будь-якого істотного питання права, пов'язаного з тлумаченням акта чи вида-

¹ Бірма випадала з цього числа і проголошувалась «землею поза Індією».

² Аден, як і Бірма, зі складу Індійської федерації виходив.

ного на його підставі наказу». Офіційне тлумачення нормативного акта Союзним судом проголошувалось статтею 212 Конституції 1935 року, обов'язковим для всіх судів Британської Індії. Але таке тлумачення могло бути й неостаточним, оскільки сам Союзний суд залишався під конституційною юрисдикцією судового комітету Тамської ради Великої Британії.

Заслуговує на увагу й те, що Конституція 1935 року передбачала таке повноваження генерал-губернатора, як запит до Союзного суду у разі якщо йому «здаватиметься, що виникло чи може виникнути таке питання права, природа і суспільна важливість якого наполегливо потребує думки Союзного суду з цього приводу» (стаття 213). Союзний суд був зобов'язаний відкривати провадження за змістом запиту і по закінченні розгляду справи готувати спеціальну доповідь генерал-губернатору. Повноваження Союзного суду в галузі конституційного контролю могли бути й розширені союзною легіслатурою, що впливало зі змісту статті 215 Конституції Індії 1935 року.

Досить своєрідно відбувався процес ствердження конституційної юстиції на величезних мандатних територіях Ліги націй, тобто колишніх володіннях Туреччини на Близькому Сході та колоніях Німеччини в Африці, на Тихому океані, розподілених під управління мандатаріїв – Великої Британії, Франції, Бельгії, Японії та деяких британських домініонів. Що стосується територій зі статусом типу «С» (Німецька Південно-Західна Африка, острови Тихого океану), то вони ставали невід'ємними частинами мандатаріїв, і вища контрольна влада тут повністю належала органам метрополій. Території зі статусом типу «В» (Того, Камерун, Танган'їка, Руанда-Урунді) перебували в аналогічній правовій ситуації: формально вони не включалися до складу держав-мандатаріїв, але перебували під їх повним адміністративним управлінням. Складним було питання щодо розвитку інститутів конституційного контролю на підмандатних територіях зі статусом типу «А» (Месопотамія, Палестина, Сирія з Ліваном). Формально вони ставали незалежними, але під «керівництвом» держави, що отримувала мандат.

Однією з найцікавіших в історичному сенсі тут була територія Іраку як вогнища всієї людської цивілізації. Після трьохсотлітнього поневолення Османською імперією, вже в середині 20-х років, у Багдаді англійськими окупаційними військами було створено Тимчасову державну раду як перший іракський кабінет, що й розпочав підготовчі роботи щодо складання тексту юридичної конституції Іраку, але при цьому будь-який крок членів Ради ретельно контролювався приставленим до кожного з них персонально англійським радником. Така ж ситуація складалась і з арабськими губернаторами у провінціях. Реальні найвищі контрольні повноваження у цей час належали Лондону (парламент, міністерство колоній тощо), а у Месопотамії – англійському верховному комісару. Наступного року міністр колоній У. Черчилль розпочав інтенсивний пошук «верховного повелителя» створюваної держави і знайшов його серед царської династії сусіднього Хіджазу. 23 серпня 1921 року королем Іраку був проголошений Фейсал ібн Хусейн, який і став «арабською» верхівкою новітньої системи конституційної юстиції, що складалась в Іраку. Додамо, що його контрольні функції відразу пов'язувались не лише численними англійськими радниками, а й іраксько-англійськими договорами від 10 жовтня 1922 року, 13 січня 1926 року та 30 червня 1930 року¹, яким повинні були відповідати як усі нормативні акти місцевої влади, так і майбутня конституція держави.

Останню розроблено міністерством юстиції, схвалено міністерством колоній у Лондоні і затверджено установчими зборами у Багдаді в 1924 році з дозволом вносити зміни ще протягом року². Найпомітнішою ознакою іракської новітньої системи конституційної юстиції стали чітко виписані в Основному законі 1924–1925 років судові контрольні функції щодо його охорони і заснування першого в Азії, по суті, спеціального конституційного суду під назвою «Верховний суд Іраку», про який вже йшлося.

¹ Див. напр.: Союзний договір между Великобританией и Ираком, заключенный в Багдаде (30 июля 1930 года) // Конституции буржуазных стран. – Том III. – М., 1936. – С. 173–177.

² Конституция Ирака (10 июля 1924 года – 21 марта 1925 года с изменениями от 29 июля 1925 года) // Там само. – С. 180–201.

Нагадаємо, що цей Суд давав офіційне тлумачення Конституції Іраку і остаточно вирішував питання щодо відповідності законів чи їх окремих положень цій Конституції.

Офіційне ж тлумачення звичайних «законів, що стосувалися державного управління», покладалось на Діванхас – надзвичайний суд у складі голови Касаційної палати, трьох суддів з цієї ж палати та ще трьох з числа вищих посадових осіб. Діванхас скликався на вимогу будь-якого міністра також у випадку «якщо виникне необхідність». Рішення Діванхасу ухвалювались не менш як 4-ма голосами і були «обов'язковими для всіх судів і державних управлінь» (стаття 87).

Але на цьому повноваження судової влади Іраку у здійсненні судового конституційного контролю не закінчувались. Стаття 121 Конституції 1924–1925 років надавала право офіційного тлумачення «інших законів», тобто, окрім Конституції і законів про державне управління, всім іншим судам, яким були підсудні справи, «що викликали необхідність такого тлумачення».

Отже, на наш погляд, є всі підстави стверджувати, що система молоді іракської новітньої судової конституційної юстиції була у середині 20-х років ХХ століття (а, може, й для теперішньої доби) чи не найдосконалішою у світі. Що ж стосується політичного, адміністративного та релігійного конституційного контролю, то він особливою оригінальністю не відрізнявся. У системі державних органів складалась традиційна ієрархія з ланцюжка: король (з правом розпуску Палати депутатів, затвердження законів і відкладального вето) – парламент (Палата депутатів приблизно з 40 осіб та Сенат з 20 осіб, призначених королем на 8 років) – Рада міністрів з 6–9 членів уряду на чолі з прем'єр-міністром) – місцеві адміністрації та муніципальні ради. Традиційну для ісламу роль у здійсненні релігійного конституційного контролю відігравали шариатські (переважно шіїтські, але не заборонялись і сунітські, суди каді), а також духовні суди єврейських та інших громад.

Якщо у відносинах з Іраком Великобританія ретельно уникала навіть термінів «мандат», «підмандатна територія», «мандатарій» тощо, оскільки вони абсолютно не сприймалися іракською стороною, то у стосунках з Палестиною і Трансїорданією названі поняття стали дуже популярними, а практично тотожними мандату Ліги націй на Палестину та Трансїорданію¹, хоча вони належали до групи «А» і формально, і фактично перетворились на якісь «суперконституції» для цих територій. З метою «ствердження у Палестині національного вогнища для єврейського народу» вони надавали мандатарію статус найвищого конституційного контролю, тобто «всі права із законодавства та управління, обмежені виключно умовами цього мандата» (стаття 1). У справі «заохочення місцевої автономії» метрополії мало допомагати «належне єврейське агентство»². У Лондоні, окрім парламенту, найвищий політичний контроль над Палестиною зосереджувався в міністерстві колоній, наступною сходиною був верховний комісар Палестини, далі – Виконавча рада при ньому з англійських чиновників. Постійна палата міжнародного суду Ліги націй виконувала роль своєрідного конституційного суду у спорах між Великобританією та іншими членами Ліги націй з приводу Палестини.

10 серпня 1922 року у суворій відповідності зі змістом мандата Англія «дарувала» колонії її першу власну конституцію під назвою «Наказ у раді про Палестину», зміни до якої були внесені ще у травні 1923 року³. Органічний закон Палестини лише закріплював систему жорсткого політичного та адміністративного контролю мандатарія над підлеглою територією. При верховному комісарі створювалась тепер Нарадча рада з функціями попереднього конституційного контролю: без її висновку жоден указ верховного комісара не міг оприлюднюватись. Тут же встановлювалось, що неконституційним такий указ буде у разі його суперечності з мандатом Ліги націй. Стаття 2 Конституції Палестини

¹ Див.: Британский мандат на Палестину (24 июля 1922 года); Британский мандат на Трансїорданию (9 сентября 1922 года) // Конституции буржуазных стран. – Том III. – М., 1936. – С. 249–253.

² Спочатку до нього входила тільки сіоністська організація, а у 30-х роках – і «безпартійні єврейські групи» зі США.

³ Див.: Органический закон Палестины // Там само. – С. 254–273.

1922–1923 років передбачала появу в майбутньому «Законодавчої ради у Палестині і для Палестини» з 11 членів за посадою (верховний комісар – голова, головний секретар, генерал-атторней, казначей та інші) і 12 виборних осіб. Верховний комісар був зобов'язаний розпускати Законодавчу раду кожні 3 роки і у будь-який час за його волею. Зі складу членів цієї Ради створювався ще й Комітет з еміграції, з яким верховний комісар мав узгоджувати відповідні укази. Конституційні конфлікти між названим Комітетом та верховним комісаром розв'язував міністр колоній Великобританії. Стаття 50 Конституції Палестини забороняла судам розглядати будь-які акти верховного комісара.

Опозиційні сили («меджлісти») всередині Палестини на межі 20–30-х років створили Арабський палестинський національний конгрес на чолі з виконавчим комітетом та Верховну мусульманську раду, які час від часу вчиняли спроби втрутитись у процес конституційного контролю. Законодавча рада, передбачена Конституцією, не створювалась аж до 1935 року. Зрештою вона «народилась» у складі 28 членів, з яких уже 16 призначалися (5 представників з вищої адміністрації, 3 мусульманина, 4 єврея, 2 християнина, 2 – з купецтва), а 12 обиралися (8 мусульман, 3 єврея і 1 християнин). Навіть обговорення будь-яких положень мандата Ліги націй у Раді категорично заборонялось, а всі інші її акти постійно перебували під жорстким політичним та адміністративним контролем верховного комісара.

Стосовно Трансїорданії (так до 1946 року називалась Йорданія), то у цьому еміраті (виокремлений з Палестини у 1921 році) вищий конституційний контроль з боку мандатарія здійснювався за такою ж схемою, як і в Палестині. Будучи відокремленим у 1919 році від Сирії, емірат не підпадав під дію статей мандата Ліги націй про «єврейське національне вогнище», а тому Трансїорданія отримала від Лондона дозвіл на арабський національний уряд, повністю підконтрольний мандатарію. Юридично це було закріплено в англо-трансїорданському договорі 1928 року, який і став платформою для дарованої Англією того ж року першої іорданської конституції¹.

Вищий на іорданських землях політичний конституційний контроль належав еміру Абдаллаху, якого Лондон обрав з тієї хіджазької (хашімітської) династії Хусейнів², який «люб'язно погоджувався» на повний контроль над ним та еміратом британських резидентів, зобов'язувався керуватися порадами верховного комісара та передавати на висновок «його величності короля» законопроекти з усіх найважливіших питань життєдіяльності держави. У порядку здійснення власного політичного конституційного контролю емір як глава держави затверджував та оприлюднював закони, скликав, відкривав, відстрочував, закривав та розпускав Законодавчу раду, видавав іраде, призначав та звільняв головного міністра, ще 5 членів Виконавчої ради тощо.

Законодавча рада складалася з 12 виборних осіб, 6 членів Виконавчої ради, ще двох призначених кабінетом представників від бедуїнів. Очололював Законодавчу раду сам головний міністр. Незважаючи на те, що така структура Законодавчої ради з 20 осіб повністю ігнорувала знаменитий принцип поділу влади, саме вона наділялась деякими функціями парламентського конституційного контролю, які реалізовувались через ухвалення відповідних законів. Цікавим з точки зору еволюції іорданської конституційної юстиції є припис статті 70 Конституції 1928–1929 років: «У будь-який час протягом 2-х років з дня введення у дію цього органічного закону емір може з дотриманням своїх договірних зобов'язань змінювати, скасовувати чи доповнювати шляхом оголошення будь-які з постанов цього органічного закону». З 18 квітня 1928 року такі зміни і доповнення заборонялись. У 1946 році Трансїорданія стала незалежною державою.

(Далі буде)

¹ Див.: Соглашение между Великобританией и Трансїорданией (20 февраля 1928 года с изменениями от 20 июля 1934 года) // Конституции буржуазных стран. – Том III. – М., 1936. – С. 279–283; Органический закон Трансїордании (16 апреля 1928 года с дополнениями от 1929 года) // Там само. – С. 284–297.

² Таким чином, Хіджазом правив батько, а Іраком та Трансїорданією – два його сини.

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**
(червень–жовтень 2003 року)

ЧЕРВЕНЬ

- 1–4 червня** відбувся візит в Україну делегації Конституційного Трибуналу Республіки Польща на чолі з Головою Конституційного Трибуналу М. Саф'яном.
- 6 червня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Координатором проєктів ОБСЄ в Україні Д. Ніколасом.
- 12–13 червня** відбувся 8-й Українсько-німецький колоквіум «Забезпечення основних соціальних прав: конституційні вимоги та конституційна реальність» (м. Кассель, ФРН).
- 19 червня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з делегацією Вищої ради магістратури Португальської Республіки.

ЛИПЕНЬ

- 25 липня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Надзвичайним і Повноважним Послом Королівства Швеція в Україні О. Петерсоном.
- 14–15 липня** заступник Голови Конституційного Суду України В. Шаповал та керівник Секретаріату Конституційного Суду України В. Дубровський брали участь у міжнародній конференції «Роль Конституційного Суду в захисті демократичних цінностей», присвяченій 5-й річниці Конституційного Суду Азербайджанської Республіки (м. Баку, Азербайджанська Республіка).

ВЕРЕСЕНЬ

- 4–6 вересня** заступник Голови Конституційного Суду України В. Вознюк брав участь у міжнародній конференції «Конституційне правосуддя та верховенство права», присвяченій 10-річчю Конституційного Суду Литовської Республіки (м. Вільнюс, Литовська Республіка).
- 12 вересня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України В. Шаповала з виконавчим суддею окружного суду м. Балтімор Е. Хеллер.

ЖОВТЕНЬ

- 3–5 жовтня** судді Конституційного Суду України В. Іващенко та В. Пшеничний брали участь у 8-му Єреванському міжнародному семінарі «Основні критерії оцінки обмеження прав людини в практиці конституційного правосуддя» (м. Єреван, Республіка Вірменія).
- 16–18 жовтня** відбувся візит делегації Конституційного Суду України у складі Голови Конституційного Суду України М. Селівона, керівника Секретаріату Конституційного Суду України В. Дубровського та завідувача Відділу зовнішніх зв'язків Секретаріату Конституційного Суду України І. Шевляка до Республіки Кіпр з метою участі у Підготовчому засіданні XIII Конгресу Конференції європейських конституційних судів (м. Нікосія, Республіка Кіпр).
- 23–25 жовтня** заступник Голови Конституційного Суду України В. Шаповал брав участь у 6-му Міжнародному форумі з питань конституційного правосуддя «Конституційний суд як гарант поділу влади» (м. Москва, Російська Федерація).
- 28 жовтня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Першим Головою Верховного Суду Республіки Польща Л. Гардоцькі.

Над випуском працювали:

Галина Сурначова
Олена Пазенко
Любов Лавриненко
Луїза Ляшко
Святослав Каравасв
Вікторія Зарецька
Михайло Черненко

Здано до складання 25.10.2003. Підписано до друку 28.11.2003.

Формат 70 100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 0,87. Умовн. друк. арк. 0,57. Наклад 1300 прим.

Віддруковано у ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60.

Зам. № .