

П. А. Рудик

# КОМЕНТАР ДО КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

*2-ге видання, перероблене та доповнене*

Навчальний посібник

*Рекомендовано*

*Міністерством освіти і науки України  
як навчальний посібник для студентів  
вищих навчальних закладів*

Київ  
“Центр учбової літератури”  
2009

УДК 342(075.8)  
ББК 67.9(4Укр)300я73  
Р 83

*Гриф надано  
Міністерством освіти і науки України  
(Лист № 1.4/18-Г-1316 від 25.07.2007)*

Рецензенти:

**Фрицький О. Ф.** – доктор юридичних наук, професор;

**Марчук В. М.** – доктор юридичних наук, професор;

**Білик Б. І.** – доктор історичних наук, професор;

**Батанов О. В.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України.

**Рудик П. А.**

Р 83 Коментар до конституційних змін: Навчальний посібник. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 304 с.

ISBN 978-966-364-950-4

З позицій сучасного конституціоналізму, досягнень конституційного права України та зарубіжних країн розкривається зміст конституційних положень про внесення змін до Основного Закону держави, процес спроби внесення таких змін за період після прийняття Конституції України в 1996 р. дотепер. Центральне місце в навчальному посібнику відводиться аналізу змін і доповнень до Конституції України відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV, досліджується трансформація конституційного статусу вищих органів державної влади.

Наведено офіційний текст чинної Конституції України в редакції 2006 року, а також найновіші документи, що стосуються конституційних змін, станом на 1 липня 2009 року.

Навчальний посібник розрахований на студентів, аспірантів, викладачів закладів освіти, учителів й учнів середніх навчальних закладів усіх типів, а також всіх тих, кого цікавлять актуальні проблеми конституційного права України у контексті Основного Закону держави в новій редакції 2006 року.

**УДК 342(075.8)  
ББК 67.9(4Укр)300я73**

ISBN 978-966-364-950-4

© Рудик П. А. 2009.  
© Центр учбової літератури, 2009.



## КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

*(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141)*

*{Офіційне тлумачення до Конституції див. в Рішеннях  
Конституційного Суду*

*N 1-зп (в001р710-97) від 13.05.97  
N 4-зп (в004р710-97) від 03.10.97  
N 6-зп (в006р710-97) від 25.11.97  
N 9-зп (в009р710-97) від 25.12.97  
N 8-пн/98 (в008р710-98) від 09.06.98  
N 11-пн/98 (в011р710-98) від 07.07.98  
N 1-пн/99 (в001р710-99) від 09.02.99  
N 4-пн/99 (в004р710-99) від 19.05.99  
N 7-пн/99 (в007р710-99) від 06.07.99  
N 9-пн/99 (в009р710-99) від 27.10.99  
N 10-пн/99 (в010р710-99) від 14.12.99  
N 4-пн/2000 (в004р710-00) від 11.04.2000  
N 6-пн/2000 (в006р710-00) від 19.04.2000  
N 13-пн/2000 (в013р710-00) від 16.11.2000  
N 15-пн/2000 (в015р710-00) від 14.12.2000  
N 2-пн/2001 (в002р710-01) від 28.03.2001  
N 4-пн/2001 (в004р710-01) від 19.04.2001  
N 5-пн/2001 (в005р710-01) від 17.05.2001  
N 7-пн/2001 (в007р710-01) від 30.05.2001  
N 11-пн/2001 (в011р710-01) від 13.07.2001  
N 14-пн/2001 (в014р710-01) від 16.10.2001  
N 4-пн/2002 (в004р710-02) від 20.03.2002  
N 7-пн/2002 (в007р710-02) від 27.03.2002  
N 8-пн/2002 (в008р710-02) від 07.05.2002  
N 10-пн/2002 (в010р710-02) від 29.05.2002  
N 12-пн/2002 (в012р710-02) від 18.06.2002  
N 15-пн/2002 (в015р710-02) від 09.07.2002  
N 16-пн/2002 (в016р710-02) від 17.10.2002  
N 17-пн/2002 (в017р710-02) від 17.10.2002  
N 2-пн/2003 (в002р710-03) від 28.01.2003  
N 5-пн/2003 (в005р710-03) від 05.03.2003  
N 12-пн/2003 (в012р710-03) від 26.06.2003  
N 16-пн/2003 (в016р710-03) від 14.10.2003  
N 19-пн/2003 (в019р710-03) від 10.12.2003*

*N 21-рп/2003 (v021p710-03) від 25.12.2003*  
*N 22-рп/2003 (v022p710-03) від 25.12.2003*  
*N 5-рп/2004 (v005p710-04) від 04.03.2004*  
*N 11-рп/2004 (v011p710-04) від 19.05.2004*  
*N 19-рп/2004 (v019p710-04) від 01.12.2004*  
*N 6-рп/2005 (v006p710-05) від 05.10.2005*  
*N 9-рп/2005 (v009p710-05) від 13.10.2005}*

*{Із змінами, внесеними згідно із Законом  
N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004, ВВР, 2005, N 2, ст.44}*

*{Офіційне тлумачення до Конституції див. в Рішеннях  
Конституційного Суду*

*N 11-рп/2007 (va11p710-07) від 11.12.2007*  
*N 12-рп/2007 (va12p710-07) від 11.12.2007*  
*N 5-рп/2008 (v005p710-08) від 02.04.2008*  
*N 6-рп/2008 (v006p710-08) від 16.04.2008*  
*N 12-рп/2008 (v012p710-08) від 25.06.2008*  
*N 16-рп/2008 (v016p710-08) від 17.09.2008*  
*N 23-рп/2008 (v023p710-08) від 15.10.2008*  
*N 26-рп/2008 (v026p710-08) від 27.11.2008*  
*N 6-рп/2009 (v006p710-09) від 26.02.2009*  
*N 8-рп/2009 (v008p710-09) від 28.04.2009}*

Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року (1427-12), схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України.

## **Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ**

**Стаття 1.** Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

**Стаття 2.** Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

**Стаття 3.** Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

**Стаття 4.** В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом.

**Стаття 5.** Україна є республікою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

*{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 5 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 6-рп/2005 (с006р710-05) від 05.10.2005, N 6-рп/2008 (с006р710-08) від 16.04.2008}*

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 5 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 6-рп/2005 (с006р710-05) від 05.10.2005, N 6-рп/2008 (с006р710-08) від 16.04.2008}*

Ніхто не може узурпувати державну владу.

*{Офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 5 див. в Рішенні Конституційного Суду N 6-рп/2005 (с006р710-05) від 05.10.2005}*

**Стаття 6.** Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

**Стаття 7.** В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

**Стаття 8.** В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

**Стаття 9.** Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

**Стаття 10.** Державною мовою в Україні є українська мова.

Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

*{Офіційне тлумачення положень статті 10 див. в Рішенні Конституційного Суду N 10-рп/99 (с010р710-99) від 14.12.99}*

**Стаття 11.** Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

**Стаття 12.** Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

**Стаття 13.** Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

**Стаття 14.** 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.

**Стаття 15.** Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова.

Цензура заборонена.

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

**Стаття 16.** Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

**Стаття 17.** Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості покладаються на Збройні Сили України.

Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організації і порядок діяльності яких визначаються законом.

Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

На території України не допускається розташування іноземних військових баз.

**Стаття 18.** Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

**Стаття 19.** Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

**Стаття 20.** Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України.

Державний Прапор України – стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.

Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України).

Державний Гімн України – національний гімн на музику М. Вербицького із словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Столицею України є місто Київ.

## **Розділ II. ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

**Стаття 21.** Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

**Стаття 22.** Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

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.

**Стаття 23.** Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

**Стаття 24.** Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

**Стаття 25.** Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.

Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі.

Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

**Стаття 26.** Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

**Стаття 27.** Кожна людина має невід'ємне право на життя.

Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини.

Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

**Стаття 28.** Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям.

**Стаття 29.** Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.



Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого.

**Стаття 30.** Кожному гарантується недоторканність житла.

Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду.

У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливої іншої, встановленої законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

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

**Стаття 32.** Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

**Стаття 33.** Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

**Стаття 34.** Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

**Стаття 35.** Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.

**Стаття 36.** Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

**Стаття 37.** Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

**Стаття 38.** Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

*(Офіційне тлумачення положення частини першої статті 38 див. в Рішенні Конституційного Суду N 7-рп/99 (v007p710-99) від 06.07.99)*

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

**Стаття 39.** Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

*{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 39 див. в Рішенні Конституційного Суду N 4-рп/2001 (v004p710-01) від 19.04.2001}*

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

**Стаття 40.** Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

**Стаття 41.** Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

**Стаття 42.** Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополією на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

**Стаття 43.** Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

**Стаття 44.** Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку.

Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

**Стаття 45.** Кожен, хто працює, має право на відпочинок.

Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом.

**Стаття 46.** Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

**Стаття 47.** Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

**Стаття 48.** Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

**Стаття 49.** Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 49 див. в Рішенні Конституційного Суду N 10-рп/2002 (з010р710-02) від 29.05.2002}*

Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

**Стаття 50.** Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

**Стаття 51.** Шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

**Стаття 52.** Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним.

Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом.

Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

**Стаття 53.** Кожен має право на освіту.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

*{Офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 див. в Рішенні Конституційного Суду N 5-рп/2004 (з005р710-04) від 04.03.2004}*

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

**Стаття 54.** Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом.

Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Культурна спадщина охороняється законом.

Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

**Стаття 55.** Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

*{Офіційне тлумачення частини другої статті 55 див. в Рішенні Конституційного Суду N 6-зп (v006p710-97) від 25.11.97}*

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

*{Офіційне тлумачення статті 55 див. в Рішенні Конституційного Суду N 9-зп (v009p710-97) від 25.12.97}*

**Стаття 56.** Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

**Стаття 57.** Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

**Стаття 58.** Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

*{Офіційне тлумачення частини першої статті 58 див. в Рішенні Конституційного Суду N 1-рп/99 (v001p710-99) від 09.02.99}*

Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

*{Офіційне тлумачення статті 58 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 1-зп (с001р710-97) від 13.05.97, N 6-рп/2000 (с006р710-00) від 19.04.2000}*

**Стаття 59.** Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

*{Офіційне тлумачення статті 59 див. в Рішенні Конституційного Суду N 13-рп/2000 (с013р710-00) від 16.11.00}*

**Стаття 60.** Ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази.

За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

**Стаття 61.** Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

**Стаття 62.** Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням.

**Стаття 63.** Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист.

Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

**Стаття 64.** Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

*{Офіційне тлумачення статті 64 див. в Рішенні Конституційного Суду N 9-зп (с009р710-97) від 25.12.97}*

**Стаття 65.** Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

**Стаття 66.** Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

**Стаття 67.** Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановлено-му законом.

**Стаття 68.** Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

### Розділ III. ВИБОРИ. РЕФЕРЕНДУМ

**Стаття 69.** Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

*{Офіційне тлумачення положень статті 69 див. в Рішенні Конституційного Суду N 6-рп/2008 (с006р710-08) від 16.04.2008}*

**Стаття 70.** Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

**Стаття 71.** Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

**Стаття 72.** Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

*{Офіційне тлумачення положень частини другої статті 72 див. в Рішенні Конституційного Суду N 6-рп/2008 (с006р710-08) від 16.04.2008}*

**Стаття 73.** Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

**Стаття 74.** Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

### Розділ IV. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

**Стаття 75.** Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

*{Офіційне тлумачення положень статті 75 див. в Рішенні Конституційного Суду N 17-рп/2002 (с017р710-02) від 17.10.2002}*

**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.

Народним депутатом 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. {Частина п'ята статті 76 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}  
{Стаття 76 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

**Стаття 77.** Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України. {Частина перша статті 77 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004 – набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році}

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом.

**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, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради 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 з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

{Стаття 78 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

**Стаття 79.** Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу:

«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу.

Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

{Офіційне тлумачення статті 79 див. в Рішенні Конституційного Суду N 1-зп (с001р710-97) від 13.05.97}

**Стаття 80.** Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

*{Офіційне тлумачення положень частини третьої статті 80 див. в Рішенні Конституційного Суду N 9-рп/99 (v009p710-99) від 27.10.99} {Офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 див. в Рішенні Конституційного Суду N 12-рп/2003 (v012p710-03) від 26.06.2003}*

**Стаття 81.** Повноваження народних депутатів України 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 неієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) 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 народного депутата України із складу такої фракції; {Пункт 6 частини другої статті 81 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Офіційне тлумачення положень пункту 6 частини другої статті 81 див. в Рішенні Конституційного Суду N 12-рп/2008 (v012p710-08) від 25.06.2008}*

7) його 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 нового скликання.

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

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України неієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої 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 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 дня прийняття такого рішення. {Частина шоста статті 81 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Стаття 81 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**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 82 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**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.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (3547-15).

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. {Частина шоста статті 83 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Офіційне тлумачення положення частини шостої статті 83 див. в Рішенні Конституційного Суду N 16-рп/2008 (v016p710-08) від 17.09.2008}*

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується 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 у Верховній Раді України. {Частина сьома статті 83 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Офіційне тлумачення положення частини сьомої статті 83 див. в Рішенні Конституційного Суду N 16-рп/2008 (v016p710-08) від 17.09.2008}*

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. {Частина восьма статті 83 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Офіційне тлумачення положення частини восьмої статті 83 див. в Рішенні Конституційного Суду N 8-рп/2009 (v008p710-09) від 28.04.2009}*

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (3547-15). {Частина дев'ята статті 83 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Офіційне тлумачення положення частини дев'ятої статті 83 див. в Рішенні Конституційного Суду N 16-рп/2008 (v016p710-08) від 17.09.2008}*

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією. {Частина десята статті 83 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

*{Стаття 83 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 84.** Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

*{Офіційне тлумачення частин другої і третьої статті 84 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/98 (v011p710-98) від 07.07.98}* *{Офіційне тлумачення положень статті 84 див. в Рішенні Конституційного Суду N 17-рп/2002 (v017p710-02) від 17.10.2002}* *{Офіційне тлумачення частини другої статті 84 див. в Рішенні Конституційного Суду N 16-рп/2003 (v016p710-03) від 14.10.2003}*

**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), встановленою 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, 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, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

*{Офіційне тлумачення пункту 12 частини першої статті 85 див. в Рішенні Конституційного Суду N 12-рп/2007 (ва12р710-07) від 11.12.2007}*

12<sup>1</sup>) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

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

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;

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;

*{Офіційне тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 див. в Рішенні Конституційного Суду N 6-рп/2009 (с006р710-09) від 26.02.2009}*

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил 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 на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

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 міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

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

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

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;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

*{Стаття 85 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 86.** 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.

*{Офіційне тлумачення положень частини першої статті 86 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 5-рп/2003 (в005р710-03) від 05.03.2003, N 16-рп/2003 (в016р710-03) від 14.10.2003}*

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

*{Офіційне тлумачення статті 86 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 4-рп/99 (в004р710-99) від 19.05.99, N 4-рп/2000 (в004р710-00) від 11.04.2000, N 4-рп/2002 (в004р710-02) від 20.03.2002}*

**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 України.

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 87 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 88.** Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад. {Частина перша статті 88 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

Голова Верховної Ради України:

- 1) веде засідання Верховної Ради України;
- 2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; {Пункт 2 частини другої статті 88 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}
- 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 (3547-15). {Частина третя статті 88 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

**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 голів та секретарів цих комітетів.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

*{Стаття 89 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

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

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції; {Пункт 1 частини другої статті 90 набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

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

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

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

*{Стаття 90 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 91.** Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

*{Офіційне тлумачення положень статті 91 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 17-рп/2002 (с017р710-02) від 17.10.2002, N 16-рп/2003 (с016р710-03) від 14.10.2003}*

**Стаття 92.** Виключно законами України визначаються:

1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;

2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;

3) права корінних народів і національних меншин;

4) порядок застосування мов;



5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

7) правовий режим власності;

8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми анти-монопольного регулювання;

9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;

11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;

13) територіальний устрій України;

*{Офіційне тлумачення пункту 13 частини першої статті 92 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 (з011р710-01) від 13.07.2001}*

14) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;

15) засади місцевого самоврядування;

16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

18) правовий режим державного кордону;

19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;

21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

*{Офіційне тлумачення положення пункту 22 частини першої статті 92 див. в Рішенні Конституційного Суду N 7-рп/2001 (з007р710-01) від 30.05.2001}*

Виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; 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;

2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

- 4) порядок використання і захисту державних символів;
- 5) державні нагороди;
- 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;
- 7) державні свята;
- 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

**Стаття 93.** Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентіві України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

*{Стаття 93 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 94.** Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентіві України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

*{Офіційне тлумачення положень частини другої статті 94 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 11-рп/98 (v011p710-98) від 07.07.98, N 6-рп/2008 (v006p710-08) від 16.04.2008}*

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом. *{Частина четверта статті 94 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

*{Офіційне тлумачення частини п'ятої статті 94 див. в Рішенні Конституційного Суду N 4-зп (v004p710-97) від 03.10.97}*

**Стаття 95.** Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 95 див. в Рішенні Конституційного Суду N 26-рп/2008 (v026p710-08) від 27.11.2008}*

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

**Стаття 96.** Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період.

Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

**Стаття 97.** Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України.

Поданий звіт має бути оприлюднений.

**Стаття 98.** Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

*{Стаття 98 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 99.** Грошовою одиницею України є гривня.

Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України.

**Стаття 100.** Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.

Правовий статус Ради Національного банку України визначається законом.

**Стаття 101.** Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

## Розділ V. ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

**Стаття 102.** Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

**Стаття 103.** Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

*{Офіційне тлумачення до частини третьої статті 103 див. в Рішенні Конституційного Суду N 22-рп/2003 (з022р710-03) від 25.12.2003}*

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень. *{Частина п'ята статті 103 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.

**Стаття 104.** Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Президент України складає таку присягу:

«Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

*{Офіційне тлумачення положень статті 104 див. в Рішенні Конституційного Суду N 17-рп/2002 (с017р710-02) від 17.10.2002}*

**Стаття 105.** Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

*{Офіційне тлумачення частини першої статті 105 див. в Рішенні Конституційного Суду N 19-рп/2003 (с019р710-03) від 10.12.2003}*

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту.

**Стаття 106.** Президент України:

- 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
  - 2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
  - 3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
  - 4) приймає рішення про визнання іноземних держав;
  - 5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
  - 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- {Офіційне тлумачення пункту 6 частини першої статті 106 див. в Рішенні Конституційного Суду N 23-рп/2008 (с023р710-08) від 15.10.2008}*
- 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
  - 8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; {Пункт 8 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призна-

чення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; {Пункт 9 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; {Пункт 10 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; {Пункт 11 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; {Пункт 12 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; {Пункт 13 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; {Пункт 14 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; {Пункт 15 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; {Пункт 16 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; {Пункт 19 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України; {Пункт 22 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; {Пункт 30 частини першої статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. {Частина четверта статті 106 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

**Стаття 107.** Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

**Стаття 108.** Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Повноваження Президента України припиняються достроково у разі:

1) відставки;

2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;

3) усунення з поста в порядку імпічменту;

4) смерті.

**Стаття 109.** Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

**Стаття 110.** Нemoжливiсть виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України – за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

**Стаття 111.** Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

*{Офіційне тлумачення частини першої статті 111 див. в Рішенні Конституційного Суду N 19-рп/2003 (v019p710-03) від 10.12.2003}*

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

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

**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, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України.

*{Стаття 112 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

## **Розділ VI. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**Стаття 113.** Кабінет Міністрів 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 цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

*{Стаття 113 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**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 на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

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 114 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 115.** Кабінет Міністрів 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 Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

*{Стаття 115 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}*

**Стаття 116.** Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;



7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (965-2000-п);

9<sup>1</sup>) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; {Статтю 116 доповнено пунктом 9-1 згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

9<sup>2</sup>) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; {Статтю 116 доповнено пунктом 9-2 згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. {Пункт 10 статті 116 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

**Стаття 117.** Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

**Стаття 118.** Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

*{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 21-рп/2003 (с021р710-03) від 25.12.2003, N 9-рп/2005 (с009р710-05) від 13.10.2005}*

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

*{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 21-рп/2003 (с021р710-03) від 25.12.2003, N 9-рп/2005 (с009р710-05) від 13.10.2005}*

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 118 див. в Рішенні Конституційного Суду N 21-рп/2003 (с021р710-03) від 25.12.2003}*

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

*{Офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 21-рп/2003 (с021р710-03) від 25.12.2003, N 9-рп/2005 (с009р710-05) від 13.10.2005}*

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і 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.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

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

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

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

**Стаття 119.** Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

**Стаття 120.** Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. {Частина перша статті 120 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

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

## Розділ VII. ПРОКУРАТУРА

**Стаття 121.** Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. {Статтю 121 доповнено пунктом 5 згідно із Законом N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

**Стаття 122.** Прокуратуру України 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. {Частина перша статті 122 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004}

Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.

*{Офіційне тлумачення положень частини другої статті 122 див. в Рішенні Конституційного Суду N 5-рп/2008 (с005р710-08) від 02.04.2008}*

**Стаття 123.** Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом.

## Розділ VIII. ПРАВОСУДДЯ

**Стаття 124.** Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

*{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 124 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 8-рп/2002 (с008р710-02) від 07.05.2002, N 15-рп/2002 (с015р710-02) від 09.07.2002}*

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 124 див. в Рішенні Конституційного Суду N 8-рп/2002 (с008р710-02) від 07.05.2002}*

Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

*{Офіційне тлумачення статті 124 див. в Рішенні Конституційного Суду N 9-зп (с009р710-97) від 25.12.97}*

**Стаття 125.** Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України.

Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди.

Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

**Стаття 126.** Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України.

*{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 126 див. в Рішенні Конституційного Суду N 19-рп/2004 (с019р710-04) від 01.12.2004}*

Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється.

*{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 126 див. в Рішенні Конституційного Суду N 19-рп/2004 (в019р710-04) від 01.12.2004}*

Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше.

Суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі:

- 1) закінчення строку, на який його обрано чи призначено;
- 2) досягнення суддею шістдесяти п'яти років;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 4) порушення суддею вимог щодо несумісності;
- 5) порушення суддею присяги;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 7) припинення його громадянства;
- 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- 9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження судді припиняються у разі його смерті.

Держава забезпечує особисту безпеку суддів та їхніх сімей.

**Стаття 127.** Правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні.

Професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Судьями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом.

Захист професійних інтересів суддів здійснюється в порядку, встановленому законом.

**Стаття 128.** 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 безстроково, в порядку, встановленому законом.

Голова Верховного Суду України обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України в порядку, встановленому законом.

**Стаття 129.** Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону.

Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

Основними засадами судочинства є:

- 1) законність;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) забезпечення доведеності вини;
- 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;
- 6) забезпечення обвинуваченому права на захист;
- 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; {Офіційне тлумачення положення пункту 8 частини третьої статті 129 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2007 (va11p710-07) від 11.12.2007}
- 9) обов'язковість рішень суду.

Законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій.

За неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності.

**Стаття 130.** Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.

Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування.

**Стаття 131.** В Україні діє Вища рада юстиції, до відання якої належить:

- 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; {Офіційне тлумачення пункту 1 частини першої статті 131 див. в Рішенні Конституційного Суду N 14-рп/2001 (v014p710-01) від 16.10.2001}
- 2) прийняття рішення стосовно порушення судьями і прокурорами вимог щодо несумісності;
- 3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

## Розділ ІХ. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

**Стаття 132.** Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

**Стаття 133.** Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

*{Офіційне тлумачення частини першої статті 133 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 (з011р710-01) від 13.07.2001}*

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, 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 області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 133 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 21-рп/2003 (з021р710-03) від 25.12.2003, N 9-рп/2005 (з009р710-05) від 13.10.2005}*

## **Розділ X. АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ**

**Стаття 134.** Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

**Стаття 135.** Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

**Стаття 136.** Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

**Стаття 137.** Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань:

- 1) сільського господарства і лісів;
- 2) меліорації і кар'єрів;

- 3) громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва;
- 4) містобудування і житлового господарства;
- 5) туризму, готельної справи, ярмарків;
- 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників;
- 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів;
- 8) мисливства, рибальства;
- 9) санітарної і лікарняної служб.

З мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

**Стаття 138.** До відання Автономної Республіки Крим належить:

- 1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;
- 2) організація та проведення місцевих референдумів;
- 3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;
- 4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;
- 5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм;
- 6) визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;
- 7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;
- 8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;
- 9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;
- 10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

**Стаття 139.** В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України.

## Розділ XI. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Стаття 140.** 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.

*{Офіційне тлумачення частини першої статті 140 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 12-рп/2002 (с012р710-02) від 18.06.2002, N 21-рп/2003 (с021р710-03) від 25.12.2003}*

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

*{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 140 див. в Рішеннях Конституційного Суду N 21-рп/2003 (в021р710-03) від 25.12.2003, N 9-рп/2005 (в009р710-05) від 13.10.2005}*

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.

*{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 140 див. в Рішенні Конституційного Суду N 21-рп/2003 (в021р710-03) від 25.12.2003}*

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

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

*{Офіційне тлумачення частини п'ятої статті 140 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 (в011р710-01) від 13.07.2001}*

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

**Стаття 141.** 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 п'ять років. {Частина перша статті 141 в редакції Закону N 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004 – набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році}

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

*{Офіційне тлумачення положень частини другої статті 141 див. в Рішенні Конституційного Суду N 21-рп/2003 (в021р710-03) від 25.12.2003}*

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

**Стаття 142.** Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

*{Офіційне тлумачення частини першої статті 142 див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 (в011р710-01) від 13.07.2001}*

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.



**Стаття 143.** Територіальні громади села, селища, міста 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, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом 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.

**Стаття 144.** Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

**Стаття 145.** Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

**Стаття 146.** Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

## Розділ XII. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**Стаття 147.** Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

**Стаття 148.** Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України.

Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фа-

хом не менш як десять років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років та володіє державною мовою.

Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк.

Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк.

**Стаття 149.** На суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 цієї Конституції, та вимоги щодо несумісності, визначені в частині другій статті 127 цієї Конституції.

**Стаття 150.** До повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України;

*{Офіційне тлумачення положення абзацу другого пункту 1 частини першої статті 150 див. в Рішенні Конституційного Суду N 7-рп/2002 (v007p710-02) від 27.03.2002}*  
актів Президента України;

*{Офіційне тлумачення положення абзацу третього пункту 1 частини першої статті 150 див. в Рішенні Конституційного Суду N 7-рп/2002 (v007p710-02) від 27.03.2002}*

актів Кабінету Міністрів України;

правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

З питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

*{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 150 див. в Рішенні Конституційного Суду N 15-рп/2000 (v015p710-00) від 14.12.2000}*

**Стаття 151.** Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

**Стаття 152.** Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

**Стаття 153.** Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедури розгляду ним справ визначаються законом.

## **Розділ XIII. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

**Стаття 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.

**Стаття 155.** 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.

**Стаття 156.** Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до 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.

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.

**Стаття 157.** 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.

Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

**Стаття 158.** 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.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. {Офіційне тлумачення положення частини другої статті 158 див. в Рішенні Конституційного Суду N 8-рп/98 (v008p710-98) від 09.06.98}

**Стаття 159.** 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.

{Офіційне тлумачення статті 159 див. в Рішенні Конституційного Суду N 8-рп/98 (v008p710-98) від 09.06.98}

## Розділ XIV. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

**Стаття 160.** Конституція України набуває чинності з дня її прийняття.

*{Офіційне тлумачення статті 160 див. в Рішенні Конституційного Суду N 4-зп (v004p710-97) від 03.10.97}*

**Стаття 161.** День прийняття Конституції України є державним святом – Днем Конституції України.

## Розділ XV. ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

2. Верховна Рада України після прийняття Конституції України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією.

Чергові вибори до Верховної Ради України проводяться у березні 1998 року.

3. Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 року.

4. Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції.

Такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

5. Кабінет Міністрів України формується відповідно до цієї Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності.

6. Конституційний Суд України формується відповідно до цієї Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності. До створення Конституційного Суду України тлумачення законів здійснює Верховна Рада України.

7. Голови місцевих державних адміністрацій після набуття чинності цією Конституцією набувають статусу голів місцевих державних адміністрацій згідно зі статтею 118 цієї Конституції, а після обрання голів відповідних рад складають повноваження голів цих рад.

8. Сільські, селищні, міські ради та голови цих рад після набуття чинності Конституцією України здійснюють визначені нею повноваження до обрання нового складу цих рад у березні 1998 року.

Районні та обласні ради, обрані до набуття чинності цією Конституцією, здійснюють визначені нею повноваження до сформування нового складу цих рад відповідно до Конституції України.

Районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону.

9. Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю

за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

10. До прийняття законів, що визначають особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі відповідно до статті 118 цієї Конституції, виконавчу владу в цих містах здійснюють відповідні державні адміністрації.

11. Частина перша статті 99 цієї Конституції вводиться в дію після введення національної грошової одиниці – гривні.

12. Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до статті 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років.

Судді всіх судів в Україні, обрані чи призначені до дня набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження згідно з чинним законодавством до закінчення строку, на який вони обрані чи призначені.

Судді, повноваження яких закінчилися в день набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження протягом одного року.

13. Протягом п'яти років після набуття чинності цією Конституцією зберігається існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи.

14. Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

## ПЕРЕДМОВА

Понад тринадцять років діє Конституція України. Протягом цих років навіть у найгостріші моменти новітньої історії нашої країни вона змушувала владні органи та перших керівників держави повертатися в прописане нею правове русло. Конституція України прийнята 28 червня 1996 року, визнала нашу країну суверенною і незалежною, соціальною і правовою державою. Це ще молода Конституція. Однак згідно Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV вона зазнала змін і доповнень.

Уже більше трьох років діє Конституція України в редакції 2006 року. В цій редакції вона набула чинності в основному з 1 січня 2006 року, а сповна – у день відкриття 25 травня 2006 року першого засідання обраної 26 березня 2006 року Верховної Ради України, тобто з набуття парламентом України п'ятого скликання конституційних повноважень. З огляду на це створилася якісно нова суспільно-політична ситуація. Нині Україна, її вищі органи державної влади – Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів України – будують свою роботу відповідно до положень Конституції України в редакції 2006 року. Більше трьох років керівництво країною здійснюється не лише Президентом України, але й коаліцією тих політичних сил, що перемогли на парламентських виборах. Так сталося після виборів до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. Антикризова коаліція (з 23 березня 2007 року коаліція національної єдності), яку створили депутатські фракції Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України, мала важелі як законодавчої, так і виконавчої влади. Вона мала змогу у консенсусному погодженні з позицією Президента України впроваджувати у життя власне бачення розвитку усіх сфер життя сучасного українського суспільства, визначати та реалізовувати відповідні напрями державної політики. Однак політичний процес ускладнився – протистояння між коаліцією (парламентською більшістю) і Президентом України загострилися. Наслідком цього стали дострокове припинення повноважень Верховної Ради України і позачергові вибори до парламенту 30 вересня 2007 року.

Після дострокових виборів до Верховної Ради України на основі положень Конституції України в редакції 2006 року сформувалася нова демократична коаліція, до складу якої увійшли депутатські фракції Блоку Юлії Тимошенко і Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» і яка представляла політичні сили, що мали в основному погоджені між собою і Президентом України підходи щодо розвитку нашої країни на найближчі роки. Однак подальші дії цих політичних сил з серпня-вересня 2008 року засвідчили, що коаліційні домовленості були порушені, а протистояння між Прем'єр-міністром України Ю. Тимошенко і Президентом України В. Ющенком, між політичними силами, які вони очолюють, загострилися.

Одним із факторів такого становища у верхніх ешелонах державної влади, крім корпоративних та особистих інтересів є, як на мене, ще і недосконалість окремих положень Конституції України в редакції 2006 року, що набула чинності відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV. Вона не позбавлена суперечностей, нечіткостей у збалансованості повноважень вищих органів державної влади, збільшилася кількість статей та пунктів, що трактуються неоднозначно. Перерозподіл повноважень між Верховною Ра-

дою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України, який політичними силами різного спрямування після президентських виборів у грудні 2004 року сприймався неоднозначно та при наявності у них розбіжностей у підходах щодо подальшого розвитку України, призвів в 2006-2009 роках до загострення протистояння між главою держави з одного боку та парламентом і урядом з іншого боку. Після дострокових парламентських виборів 30 вересня 2007 року та сформування нової коаліції демократичних сил з депутатських фракцій Блоку Юлії Тимошенко і Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» політичні протистояння не знято. Вони, ще більше загострилися між парламентською демократичною коаліцією (яка спочатку нараховувала лише 227 народних депутатів, що становило незначну перевагу, і всередині якої постійно виникали розбіжності) і Президентом України з одного боку та опозиційними політичними силами в особі депутатських фракцій Партії регіонів та Комуністичної партії з іншого боку. А з розпадом коаліції демократичних сил та загостренням протиріч і протистоянь між Президентом та Прем'єр-міністром України з серпня 2008 року можна вважати, що нинішня владна конструкція виявилася ледь чи не найбільш невдалою за весь період існування незалежної України. Влада стала неефективною. Суттєво не покращило її становище і створення у Верховній Раді 16 грудня 2008 року нової коаліції «Національного розвитку, стабільності та порядку», до складу якої увійшли депутатські фракції БЮТ, НУ-НС і Блоку Литвина.

Однією із причин перманентних політичних криз і конфліктів, політичної нестабільності в країні, на думку багатьох державних діячів, політиків, вчених, є дуалізм виконавчої гілки влади, неефективність системи стримувань і противаг у діяльності органів державної влади, наявність певних неузгодженостей та прогалин у чинній Конституції України в редакції 2006 року. Отже, сучасний український конституціоналізм потребує свого подальшого розвитку у руслі європейських традицій, а Основний Закон України – свого вдосконалення. Треба перевизначити відносини держави й людини у бік пріоритетності інтересів кожного громадянина України, а не політичних партій, окремих еліт чи владних інститутів, чітко визначити взаємовідносини між вищими органами влади, органами державної влади та органами місцевого самоврядування тощо.

На сьогодні, як зазначає доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України О. Скрипнюк, проблеми конституційного розвитку України, можливості та перспективи проведення конституційної реформи, віднайдення оптимального конституційного балансу влади в Україні, узгодження фактичної та юридичної конституції без будь-якого перебільшення можуть бути охарактеризовані як найбільш актуальні та значущі не лише для юристів, політиків і численних державних службовців, але для всіх без винятку громадян України, для суспільства в цілому (Скрипнюк О. Сучасне академічне дослідження з конституційного права України // Право України. – 2008. – № 11. – С.151).

Тому нині до проведення конституційної реформи в Україні проявляють інтерес майже всі політичні сили, державні органи, органи місцевого самоврядування, деякі громадські організації. З ініціативи глави держави В.Ющенка була створена Національна конституційна рада. До її складу входило 97 осіб. Очолював конституційну раду Президент України. Майже половину складу затвердженої ради становили народні депутати. Кабінет Міністрів України представила Прем'єр-міністр України Ю.Тимошенко і міністр юстиції М.Онищук. Органи влади на місцях делегували сво-

їх посланців з усіх регіонів України. До ради увійшли також представники позапарламентських партій, громадських організацій, судді Конституційного Суду України у відставці, вчені Національної академії наук та вищих навчальних закладів. Частина членів Національної конституційної ради мають вчені звання і ступені, серед яких 13 докторів юридичних наук (Урядовий кур'єр.-2008.-21 лютого.-С.2; 28 лютого.-С.5). Згідно Указу Президента України від 27 грудня 2007 року №1294 на Національну конституційну раду було покладено завдання підготувати концепцію системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проект нової редакції Конституції України (Урядовий кур'єр.-2008.-9 січня.-С.6).

20 лютого 2008 року відбулося перше засідання Національної конституційної ради, на якому обговорювалися підходи та бачення того, як саме слід змінювати Основний Закон держави. Ситуація, що склалася в Україні, події, які відбувалися і відбуваються у політичній сфері та у Верховній Раді України (блокування її роботи як з боку опозиції (фракції Партія регіонів), так і з боку фракції БЮТ, розпад коаліції демократичних сил), на думку Президента України В.Ющенка, свідчили про те, що базові протиріччя, які не врегульовані змінами, внесеними до Конституції України, продовжують існувати. Бракує взаємодії гілок влади, не приймаються вкрай потрібні закони. Така суспільно-політична ситуація вимагає того, щоб спільними зусиллями всіх політичних сил внести зміни до Конституції України і утвердити її нову редакцію. Вона має бути загальнонаціональним політико-правовим документом, який буде здатний гарантувати права і свободи громадян, чітко розподілити владні повноваження й уберегти країну від конфліктів, має бути актом згоди між суспільством і політичними силами.

Президент України В.Ющенко у вступному слові на засіданні Національної конституційної ради і в статті «Україні потрібна Конституція національного творення» виклав своє бачення цілей конституційної реформи в нашій країні. Передусім, це посилення конституційних гарантій прав і свобод громадян, непорушність прав приватної власності, реальний судовий захист прав і свобод громадян. По-друге, це розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії, зокрема, право громадян звертатися до Конституційного суду України, вносити на розгляд Верховної Ради України законопроекти, визначати предмет всенародного референдуму, право народного вето на закон, права парламентської меншості (опозиції), скасування необмеженої депутатської недоторканності тощо. По-третє, це вдосконалення систем стримування і протигага та підвищення ефективності функціонування державного механізму і, зокрема, визначення чітких правил взаємодії вищих органів влади, обговорення моделі побудови національного парламенту (однопалатного чи двопалатного), посилення його відповідальності, встановлення кворуму для проведення його засідань, чітке визначення статусу Президента України та його повноважень, вироблення механізмів відповідальності представників уряду за результати їхньої діяльності. По-четверте, це реформування адміністративно-територіального устрою держави та місцевого самоврядування в Україні. По-п'яте, це визначення зовнішнього курсу України у процесах світової і європейської інтеграції. По-шосте, це проведення судової реформи на основі принципів доступності, незалежності і професійності (Голос України.-2008.-21 лютого.-С.1-2; Урядовий кур'єр.-2008.-21 лютого.-С.1-2; Дзеркало тижня.-2008.-23-29 лютого. – С.3).

Свою позицію щодо продовження конституційної реформи та ініціативи Президента України з цього питання висловив і тодішній Голова Верховної Ради Украї-



ни А.П. Яценюк. Він вважав, що вирішенню питання стабілізації українського суспільства має сприяти оновлення Конституції України в напрямі вдосконалення парламентсько-президентської форми правління. Він зазначив, що Основний Закон держави, закріпивши положення про поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, не визначив, як із ними взаємодіє Президент України. Водночас він підкреслив, що «Конституція не може і не повинна бути тим законом, який змінюється під ту чи іншу політичну силу чи під політичну ситуацію. Конституція є священним документом для нації в цілому. І той процес, який започаткував Президент України, а саме створення Національної конституційної ради, є правильним кроком щодо поетапного надзвичайно зваженого підходу щодо змін до української Конституції». Такий підхід до проведення конституційної реформи він висловив в січні 2008 року на міжнародній конференції «Європейський демократичний доробок та розвиток виборчого законодавства України». (м. Київ, 16.01.2008р.) Водночас у вітанні з Днем Конституції України (червень 2008 року) він зазначив, що останнім часом в Україні все більше точиться розмов про зміну Основного Закону України. Проте він висловив переконання, що нині немає потреби створювати нову Конституцію, що мова може йти лише про доопрацювання Основного Закону. «Сьогодні всім нам треба навчитись поважати і виконувати чинну Конституцію!»- заявив він. (Голос України.-2008.-21 лютого.-С.2; 27 червня.-С.1; Урядовий кур'єр.-2008.-18 січня.-С.2).

На необхідність внесення змін до Конституції України вказала і Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко. У зверненні до українського народу 4 вересня 2008 року вона заявила про намір найближчим часом внести до парламенту проект змін до Конституції України, які «дадуть країні сильну парламентську форму правління» (Урядовий кур'єр-2008-5 вересня-С.3).

Цю ж думку вона підтвердила у заяві Прем'єр-міністра України стосовно політичної ситуації, що склалася у зв'язку з виходом з переговорного процесу щодо створення нової широкої коаліції депутатських фракцій у парламенті лідера Партії регіонів В.Януковича, та на прес-конференції з цього приводу (8,9 червня 2009р.). Вона заявила, що зміни до Конституції України треба ухвалювати негайно, що в нинішніх умовах формою державного правління може бути парламентська форма з обов'язковим чітким розмежуванням повноважень між Верховною Радою, Президентом і урядом України, органами місцевого самоврядування (Урядовий кур'єр.-2009.-10 червня.-С.1,2). Щоправда, в інтерв'ю для «5-го каналу» 12 червня 2009р. щодо форми правління вона висловила дещо іншу позицію, заявивши, що підтримує як парламентську, так і президентську форму правління і категорично виступає проти змішаної форми правління (президентсько-парламентської чи парламентсько-президентської), яка дає «країні лише невизначеність і абсолютну недієздатність державній владі»(Урядовий кур'єр.-2009.-13 червня.-С.3). Прем'єр-міністр України винесла на суд журналістів і громадськості десять основних тез проекту внесення змін до Конституції України, підготовленого депутатами БЮТ (Урядовий кур'єр.-2009.-10 червня.-С.1,2; 13 червня.-С.3).

У зв'язку з початком роботи Національної конституційної ради позитивно оцінили намагання увести дискусію з приводу конституційної реформи в організоване русло Народна партія та депутатська фракція «Блок Литвина». Однак вона заявила, що конституційні зміни слід розглядати виключно під кутом суспільних потреб, орієнтувати роботу ради не на розв'язання проблем на догоду політичному моменту й

відповідній розстановці політичних сил, а на визначення подальшої долі українського народу й держави. «Ми повинні орієнтуватися на Конституцію сучасних, апробованих світом прав і свобод людини і громадянина, – зазначалося в заяві. Не можна й надалі прирікати народ на життя в умовах «порожньої свободи» та «дефективної демократії», починаючи з відсутності у нього права вибору влади через нинішню пропорційну систему. Свобода, демократія і відповідальність мають стати для нас діючими тотожними поняттями».

Слід погодитися з їхньою думкою, що нові конституційні напрацювання матимуть компромісний характер. Проте треба виключити закладання у них компромісів на поточний момент, на сьогоднішній день. Удосконалена Конституція України, – як зазначається в заяві, – повинна визначати загальноприйняті правила поведінки принаймні для декількох поколінь і розв'язати проблему стабільності української держави і українського суспільства.

Тому нині головним завданням, на думку Народної партії України та депутатської фракції «Блок Литвина», є вироблення спільного бачення загальних підходів щодо:

- доцільності конституційних змін та меж їх здійснення;
- недопущення ігнорування чинної Конституції України, продовження відправлення влади в обхід демократичних інститутів і на основі неформально-кулуарних змов владних еліт;
- прийнятної для України, з урахуванням національного історичного досвіду та викликів сучасності, політичної системи і форми державного правління;
- необхідності консолідації українського суспільства (Голос України.-2008.-22 лютого.-С.3).

Президент України, як голова Національної конституційної ради, передбачав такі етапи роботи над проектом нової редакції Конституції України. По-перше, підготувати пропозиції щодо концепції основних положень проекту нової редакції Основного Закону держави. По-друге, провести громадське обговорення основних положень проекту за участі відомих громадських діячів, провідних фахівців у галузі конституційного права, у сфері суспільно-політичних наук, представників громадських організацій та інших об'єднань громадян. По-третє, узагальнити внесені під час громадського обговорення пропозиції та підготувати з їх урахуванням проект нової редакції Конституції України. По-четверте, провести експертизу проекту нової редакції Конституції України насамперед Венеціанською комісією, іншими відповідними міжнародними органами. По-п'яте, обговорити та прийняти проект нової редакції Конституції України на засіданні Верховної Ради України. По-шосте, винести Президентом України прийнятий парламентом проект нової редакції Конституції України на затвердження всеукраїнським референдумом. По-сьоме, у разі, якщо народні депутати не зможуть дійти згоди щодо цілісного і дієвого проекту нової редакції Конституції України, на думку Президента України, можливий і всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою (Дзеркало тижня.-2008.-23-29 лютого. – С.3).

Задаємося питанням, чи легітимним (законним) міг бути такий поетапний хід роботи над проектом нової редакції Конституції України. Гадаю, що мало хто з політичних сил, державних діячів, політиків, вчених міг поставити під сумнів легітимність ходу роботи включно по четвертий її етап. А от п'ятий, шостий і сьомий етапи роботи по ухваленню нової редакції Конституції України могли б викликати дискусії

з питання легітимності процедури прийняття нової редакції Конституції України у разі, якщо у парламенті не буде консенсусу щодо змісту конституційних змін.

Законопроект про внесення змін до Основного Закону України зрозуміло мав подати Президент України, оскільки він очолює Національну конституційну раду, на яку покладено завдання підготувати проект нової редакції Конституції України. Такий намір він підтвердив у зверненні до народу з нагоди 12-ої річниці ухвалення Основного Закону держави (червень 2008 р.). Виходячи із цілей і завдань, які були поставлені перед Національною конституційною радою, зміни до Основного Закону держави мали стосуватися майже всіх розділів Конституції України, в тому числі розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», можливо і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України». А якщо так, то згідно чинного Основного Закону держави законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України (може і 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 (ч.1 ст.156 Конституції).

Наявне гостре протистояння між різними політичними силами, між Президентом і Прем'єр-міністром України в першій половині 2008 р. не сприяли спільній роботі народних депутатів у Верховній Раді України та можливому компромісу щодо змісту пропонованих змін до Основного Закону України. Фракція Партії регіонів заявила про свій вихід з Національної конституційної ради (вона в парламенті нараховує 175 народних депутатів) і внесла у Верховну Раду України свій проект змін до Конституції України, а фракція Комуністичної партії України внесла свій проект нової редакції Конституції України на розгляд Національної конституційної ради. Про своє бачення підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України заявила депутатська фракція БЮТ. 8 квітня 2008 року її представник М.Томенко запропонував створити у парламенті тимчасову спеціальну комісію з питань внесення змін до Конституції України. Проект постанови «Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з підготовки та опрацювання законопроекту про внесення змін до Конституції України» був зареєстрований у парламенті України (08.04.2008р.). Ця пропозиція була підтримана фракцією Партії регіонів. У проекті постанови передбачалося, що Тимчасова спеціальна комісія (ТСК) має попередньо опрацювати пропозиції щодо внесення змін до Основного Закону держави, підготувати узгоджений законопроект з метою подання його до парламенту України й потім доопрацювати його з урахуванням висновку Конституційного Суду України. Проектом передбачалося утворити ТСК у складі 27 осіб, а співголовами комісії обрати О.Ларвиновича (Партія регіонів) та А.Кожем'якіна (БЮТ) (Голос України.-2008.-10 квітня.-С.2). 9 квітня фракція Партії регіонів вимагала, аби питання про створення такої комісії було включено до порядку денного роботи парламенту. Проте після тривалих консультацій з керівниками депутатських фракцій та, виходячи з того, що до початку роботи над проектом змін до Конституції України в парламенті повинна відбутися консолідація політичних сил, було вирішено розгляд цього питання перенести на наступний тиждень (Голос України.-2008.-10 квітня.-С.2; Урядовий кур'єр.-2008.-10 квітня.-С.2). 15 квітня 2008 року фракція БЮТ «на прохання сорат-

ників», тобто фракції «НУ-НС», спірне питання – проект постанови про створення конституційної тимчасової спеціальної комісії – вирішила поки що не вносити на засідання парламенту (Голос України.-2008.-16 квітня.-С.1; Урядовий кур'єр.-2008.-16 квітня.-С.2).

Однак в засобах масової інформації деякими політиками висловлювалася думка, що нову редакцію Конституції України можна ухвалити без участі Верховної Ради України шляхом проведення всеукраїнського конституційного референдуму. Безумовно такий підхід викликав би конфліктну ситуацію, оскільки опозиційні політичні сили поставили б під сумнів законність затвердження нової редакції Конституції України.

Добре це розуміла і частина представників демократичної коаліції. Так народний депутат від фракції БЮТ М.Томенко вважав, що «Найбільш небезпечний варіант ухвалення нової редакції Конституції – без участі парламенту. Такий сценарій можна реалізувати шляхом проведення референдуму та введення в дію затвердженого на референдумі нового Основного Закону указом Президента. Цей шлях є надзвичайно конфліктним та не зовсім правовим».(Голос України.-2008.-28 березня.-С.2).

Депутатська фракція БЮТ підготувала свій варіант внесення змін до Конституції України. Вона є противником прийняття нової Конституції України. Натомість фракція пропонує внести зміни до певних розділів Основного закону України саме в спосіб, передбачений самою Конституцією України, тобто її розділом XIII «Внесення змін до Конституції України». Представник фракції В. Камчатний не погодився з думкою Голови Конституційного Суду України, що мовляв, Національна конституційна рада може стати органом, котрий прийматиме Конституцію України в непарламентський спосіб, якщо Верховна Рада перебуватиме в недієздатному стані. На його думку, усі «спроби прийняти нову Конституцію України в неконституційний спосіб видаються нині дуже схожими на спробу державного перевороту» (Віче- 2008-№15-С.9). У нього викликав сумнів самий процес створення Національної конституційної ради волею лише однієї людини (указом Президента України), склад якої не зовсім відповідає, на його думку, політичному зрізові й суспільству, й істеблішменту. Представник БЮТу вважає безспірним також концептуальні положення конституційних змін, висловлені Президентом України.

Свої міркування щодо прийняття нової редакції Конституції України шляхом референдуму висловили і представники Венеціанської комісії. Зокрема, заступник голови комісії Томас Маркерт, коментуючи пропозицію В. Ющенка провести в нашій країні так званий конституційний референдум, влітку 2007 року зауважив: «Прийняття Конституції на референдумі не є чимось незвичним, і можливо це непоганий шлях... З одного боку знаючи досвід референдумів в Україні з конституційних питань, можу сказати, що це необов'язково позитивний шлях». А виступаючи в березні 2008 року на конференції «Конституційна реформа та консолідована демократія», він висловив припущення, що політики України звикли «грати з правилами Конституції, а не за правилами Конституції». Водночас з прикрістю зауважив, що потенціал Конституції України не повністю реалізований, а закріплені в ньому правила не дотримуються (Дзеркало тижня.-2008.-22 березня-С.2).

Позиція частини народних депутатів та експертів Венеціанської комісії про те, щоб зміни до Основного Закону держави здійснювались в конституційний спосіб, правомірна. Вона підтверджена рішенням Конституційного Суду України від 16

квітня 2008 року №6-рп/2008 на звернення Президента України до нього з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 72 Конституції України, зокрема, з питань, чи можливе прийняття народом на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою нової (нової редакції) Конституції України. Давши роз'яснення на поставлене питання, Конституційний Суд України зазначив, що в аспекті порушеного в конституційному поданні питання положення частини другої статті 72 у системному зв'язку зі статтею 5 Конституції України слід розуміти так: «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначити і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України» (пункт 1 резолютивної частини). Отже, Конституційний Суд встановив, що народ може внести зміни до Конституції України (навіть прийняти нову Конституцію України), але лише у порядку, визначеному Конституцією і законами України. Такий порядок визначений розділом XIII Конституції України.

Проте зауважимо, що в Основному Законі держави відсутні положення про прийняття нової Конституції України, а наявні положення про внесення змін до неї. Зокрема, в пункті першому частини першої статті 85 зазначається, що до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції.

Отже, правовим шляхом є прийняття нової редакції Конституції України через Верховну Раду України, який передбачає голосування за законопроект нової редакції Основного Закону держави не менше 300 народних депутатів. Однак за нинішньої розстановки політичних сил у парламенті та різного бачення змісту внесення змін до Конституції України домогтися конституційного консенсусу у Верховній Раді України буде дуже складно.

Тому деякі народні депутати пропонували третій шлях ухвалення нової редакції Конституції України у разі, якщо перемає сама ідея такого ухвалення, а парламент не досягне консенсусу у цьому питанні. Народні депутати М.Томенко, Т.Стецьків, В.Стретович внесли до Верховної Ради України законопроект «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» від 20 березня 2008 року №2245, яким передбачається ухвалення нової редакції Основного Закону держави через Конституційну асамблею. Склад асамблеї не включатиме Президента України, народних депутатів, урядовців та інших посадових осіб. Члени асамблеї не матимуть права протягом п'яти років обиратися до Верховної Ради України чи призначатися на посади в органи центральної виконавчої влади (Голос України.-2008.-28 березня.-С.2).

Постає питання, чому деякі політики і вчені пропонують ухвалення нової редакції Конституції України через Конституційну асамблею. Вони, мабуть, розуміють, що за нинішньої розстановки політичних сил у парламенті внести зміни до Конституції України через парламент неможливо. Проте зазначу, що в Основному Законі держави не передбачено, що зміни до Конституції України ухвалюються Конституційною асамблеєю чи Установчими зборами, тобто спеціальним недержавним представницьким органом. Навпаки, Конституція України фіксує положення, що законопроект про внесення змін до її I, III і XIII розділів подається до Верховної Ради України і за умови його прийняття двома третинами від конституційного складу парламенту затверджується всеукраїнським референдумом (ч.1 ст.156).

У зв'язку з таким перебігом подій і пропозицій та відсутності чіткого уявлення про спосіб внесення змін до Конституції України (парламентський, референдумний чи якийсь інший), варто підкреслити, що зміни повинні здійснюватися виключно у конституційний спосіб, бути легітимними і законними. Частина вчених-правознавців і, зокрема, М.Теплюк, О.Ющик стверджують, що реалізувати дану вимогу нині неможливо без: а) чіткого правового визначення процедури змінення чинної Конституції України і б) точного її дотримання усіма суб'єктами. На жаль, – констатують вони, – конституційному процесу в Україні бракує і першого, і другого, а заодно й чіткого наукового вирішення проблеми (Право України.-2007.-№12.-С.3).

На основі аналізу положень Конституції України щодо процедури внесення змін до Основного Закону держави та невиправданого, на їх думку, коригування деяких її положень рішеннями Конституційного Суду України М.Теплюк і О.Ющик дійшли висновку, що існують правові проблеми змінення Конституції України. Вони вважають, що потребує невідкладного вирішення внесення системних змін у чинну Конституцію України стосовно удосконалення конституційного процесу. Без цього ухвалити якісну нову редакцію Конституції України досить проблематично (Право України.-2007.-№12.-С.4-7).

Аналіз свідчить, що нині серед політичних сил відсутній єдиний підхід щодо внесення змін до Основного Закону держави. Одні вважають достатнім обмежитися продовженням конституційної реформи (дехто своє негативне ставлення до неї висловлює словосполученням «так званої»), початої внесенням змін до Конституції України відповідно до Закону від 8 грудня 2004 року та пропонованих змін за законопроектом за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року щодо місцевого самоврядування. Інші передбачають змінити форму правління в державі й ухвалити нову редакцію Конституції України. Треті взагалі пропонують прийняти нову Конституцію України.

З огляду на таку різноманітність у підходах до продовження конституційної реформи в Україні, як незалежній державі, доцільно акцентувати увагу на застосуванні понять «змінення Конституції України» та «прийняття нової Конституції України» як на різних способах реалізації конституційного процесу. Прийняття конституційних законів як про внесення змін (навіть незначних) до Конституції України, так і про нову редакцію Конституції України або нову Конституцію України є способами реалізації конституційного процесу. Проте, якщо внесення змін або прийняття нової редакції Конституції України стосується існуючої, нині чинної Конституції України в редакції 2006 року, то прийняття нового Основного Закону держави стосується іншої, якісно нової Конституції України. Зрозуміло, що вироблення нового Основного Закону завжди є самостійним процесом, тоді як внесення змін до чинної Конституції та ухвалення її в новій редакції можуть відбуватися за певних умов, у межах одного і того самого конституційного процесу. Внесення численних конституційних змін зумовлює необхідність викласти існуючу Конституцію України в новій редакції. Відмінність між внесенням змін до Конституції і новою редакцією Конституції визначається лише кількісною, не принциповою ознакою (Ющик О.І.Теоретичні основи законодавчого процесу. К.: Парламентське видавництво, 2004.-С.239). Необхідність будь-якої нової Конституції зумовлюється потребою внесення суттєвих змін у конституційні основи, засади конституційного ладу. Натомість необхідність змінення чинної Конституції, в тому числі ухвалення її нової редакції не пов'язується із за-

кріпленням принципово нових засад конституційного ладу країни. Щодо України, то нині про істотні зміни конституційного ладу, його нове визначення не йдеться. Водночас чинна Конституція України в редакції 2006 року потребує внесення багатьох змін, тобто викладення її в новій редакції.

Ще один аспект при проведенні конституційної реформи потребує заострення уваги. Україна обрала європейський вибір: про це твердить Президент України, переважна більшість державних і політичних діячів, більшість політичних сил. Таким чином при прийнятті нормативно-правових актів, зокрема, і про внесення змін до Конституції України, необхідно орієнтуватися на європейський досвід, а не ігнорувати його, брати з нього загальне, спільне для країн-членів Європейського Союзу, в тому числі конституційних систем цих держав. Проте нинішнє змагання концепцій «удосконалення» Конституції України – це наслідок протистояння політичних сил, зокрема, і тих, які пропонують нові проекти внесення змін до Конституції України чи нову редакцію Основного Закону держави. Аналіз політичної ситуації в країні підтверджує висновок, що «нині конституційна реформа почала використовуватись політиками як зброя у політичній боротьбі» (Голос України-2008-27 червня-С.1). Отже, спочатку політичні сили для проведення між собою дискусії з питань конституційної реформи повинні домовитися про рамки та межі, в яких можна вести таку дискусію.

І якщо Україна визначилася з європейським вибором, то треба орієнтуватися на тенденції розвитку європейського конституціоналізму, зважаючи при цьому на різноманітність національних конституційних моделей. З огляду на це слід погодитися з доктором юридичних наук, професором В. Лемаком в тому, щоб увести дискусію в певні рамки, слід прийняти дві аксіоми: а) уникати таких конституційних зразків, яких немає у всіх державах Європейського Союзу; б) намагатися втілити такі конституційні зразки у взаємовідносинах органів, які властиві всім (переважній більшості) держав того ж таки Європейського Союзу (Дзеркало тижня. – 2008. – 7-13 червня. – С.3). І тоді збалансовані проекти внесення змін до Конституції України чи нової її редакції можуть стати результатом лише спільної праці Верховної Ради України, Президента України та зацікавлених політичних сил. Основою компромісу в процесі визначення змісту подальшої конституційної реформи можуть бути, як на мене, європейські цінності та зразки конституціоналізму з урахуванням національних особливостей розвитку України.

Ось такою ще не до кінця визначеною є ситуація щодо прийняття нової редакції Конституції України. І все ж вона свідчить про необхідність продовження конституційної реформи. Та це плани на майбутнє. А нині діє чинний Основний Закон держави в редакції 2006 року. Всі суспільні відносини мають будуватися в Україні на основі його положень. У статті 8 Основного Закону держави зафіксовано: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (ч.2 ст.8 Конституції).

А тому чинна Конституція України в редакції 2006 року потребує від громадян України і, зокрема, молоді, в тому числі студентської, глибокого осмислення положень Основного Закону держави і внесених та запропонованих змін до нього, осмислення проблем та перспектив конституційної реформи. Посприяти цьому, як на мене, може і даний навчальний посібник, в якому зосереджується увага саме на розкритті положень змін і доповнень до Конституції України в редакції 2006 року, їхньої по-

дальшої еволюції у новітньому законодавстві та пропозиціях Президента України, депутатських фракцій Партії регіонів, БЮТ і Компартії України щодо нової редакції Основного Закону держави тощо.

У зв'язку з постійними політичними протистояннями різних політичних сил, частою зміною їхньої позиції, ставлення до конституційної реформи, автор посібника ставиться до сучасного конституційного процесу критично, сприймає його через призму аналізу положень, змін і доповнень до Основного Закону держави, розкриття проблем і перспектив подальшої конституційної реформи. Як науково-педагогічний працівник аналіз змін і доповнень до Основного Закону держави він намагається вести самостійно і незалежно, крізь призму наукового осмислення та аналізу політико-правової ситуації і свого бачення вирішення правових проблем.

При аналізі конституційних змін автор керується такими головними принципами права, як гуманізм, демократизм, справедливість, рівність всіх громадян перед законом, верховенство права тощо. Він зосереджує увагу на тому, наскільки положення Основного Закону держави та зміни до Конституції України сприятимуть гуманізації та демократизації суспільного життя, утвердженню верховенства права, подальшому розвитку народовладдя, ширшій участі громадян України, представників державних органів різних гілок влади та органів місцевого самоврядування в управлінні державними та суспільними справами, підвищенню відповідальності органів державної влади перед громадянами України за вирішення насущних питань суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України, зростання життєвого рівня українського народу, його якості.

Автор не залишив поза увагою положень резолюцій та рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи і, зокрема, її резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухваленої у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007 року, яка свідчить про необхідність подальшої копіткої роботи по удосконаленню Основного Закону держави.

Асамблея закликала політичні сили України терміново поновити роботу над удосконаленням Конституції України та пов'язаного з нею законодавства з тим, щоб нарешті встановити ефективну систему стримувань і противаг та привести конституційні положення у відповідності до європейських стандартів. Конституційна реформа, – зазначається в резолюції, – має стати частиною дискусій, спрямованих на вирішення поточної кризи. Асамблея висловила сподівання, що Венеціанська комісія буде активно залучена до процесу підготовки пропозицій конституційної реформи (п.8) (Голос України.-2007.-21 квітня.-С.3).

На сесії ПАРЕ доповідачі її Моніторингового комітету Ханне Северінсен і Ренате Вольвенд (вони працюють щодо України понад десять років) зазначили, що українській владі в комплексі необхідно реалізувати такі критичні позиції. По-перше, процес проведення конституційної реформи повинен відбуватися виключно в рамках норм Конституції України, зокрема, через Верховну Раду України, а не просто шляхом референдуму. По-друге, завершити судову реформу, причому на основі тих законопроектів, які отримали свою рецензію, експертизу в Раді Європи й у Венеціанській комісії. По-третє, реформувати прокуратуру України у зв'язку з тим, що під час внесення змін до Конституції України Законом від 8 грудня 2004 року їй було повернуто, на думку Венеціанської комісії, функції, які вона мала за радянських часів, зокрема, загальний нагляд, що дозволяє перетворювати прокуратуру в політичний



орган, інструмент політичного використання. По-четверте, провести реформу правоохоронних органів, системну реформу у сфері кримінальної юстиції, яка охопила б як реформу інститутів влади, так і створення нового кримінально-процесуального кодексу, який прийнятий ще у 1960 р. (День.-2008.-1 лютого.-С.4). По-п'яте, відмовитися від імперативного мандата, який є неприйнятним у демократичній державі. Слід вилучити, як зазначається в резолюції ПАРЄ від 19 квітня 2007 року, такі положення з Конституції України та із загального законодавства (Голос України.-2007.-21 квітня.-С.3). По-шосте, потрібно підготувати і прийняти єдиний виборчий кодекс. До речі, такі виборчі кодекси діють в більшості посткомуністичних країн. В Україні постійно вносяться зміни до виборчого законодавства.

Ці ж пропозиції доповідачі Комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи з питань моніторингу Ханне Северінсен і Ренате Вольвенд підтвердили на прес-конференції 16 січня 2008 року. Вони висловили надію на те, що проект внесення змін до Конституції України буде узгоджено між усіма партіями, і його розгляд у Конституційному Суді України не буде заполітезовано. Зміни до Основного Закону України, – зазначили вони,- повинні мати конструктивний характер та чітко визначити повноваження органів влади й регулювати систему противаг. Вони підтвердили свої зауваження щодо імперативного мандата, який не відповідає європейським стандартам і запропонували реформувати виборчу систему так, щоб виборці могли значно впливати на кандидатів у народні депутати. 16 січня 2008 року відбулася міжнародна конференція «Європейський демократичний доробок та розвиток виборчого законодавства України», яку організували Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Координатор проектів ОБСЄ в Україні, Інститут виборчого права та Офіс Ради Європи в Україні. У ній взяв участь голова Венеціанської комісії Ян Гельсен. У рамках цієї конференції було проведено пленарні засідання та «круглі столи» на теми: «Пошук оптимальних виборчих систем для різних видів виборів у перспективі розробки Виборчого кодексу» та «Запровадження державного реєстру виборців як дієвої основи ефективної системи обліку виборців» (Голос України-2008-17 січня-С.2,3). Самі теми свідчать про актуальність прийняття виборчого кодексу та державного реєстру виборців. Залишилися невиконаними зобов'язання щодо проведення реформування судової влади, прокуратури, внесення змін до Конституції України (День-2008-24 січня-С.1,3).

Колишній доповідач Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи в Україні Ханне Северінсен побувала в лютому 2009 р. в Чернігові, де на прес-конференції знову підтвердила свою думку щодо необхідності чіткого розмежування повноважень між Верховною Радою України, Президентом України і Прем'єр-міністром України. Водночас вона вказала на важливості внесення продуманих змін, а також дотримання положень чинної Конституції України. Відповідаючи на запитання журналістів, вона зазначила: «Ви швидше змінюєте правила, а не граєте за тими, які є . Це все одно, що змінювати футбольні правила, коли матч іде» (Голос України. – 2009. – 3 березня. – С. 3).

Всі ці пропозиції безпосередньо стосуються проблем конституційної реформи, оскільки без внесення змін до Основного Закону України та прийняття конституційних законів вони не вирішуватимуться. Така думка висловлюється і фахівцями Центру стратегічних і міжнародних досліджень Комітету партнерства США-ЄС з питань України. Співголова цього комітету Збігнев Бжезинський, дослідники Центру

старший радник Програми по Росії і Євразії Стівен Пайфер (бувний посол США в Україні), директор Проекту з нових європейських демократій Януш Бугайські на конференції у Вашингтоні наголошували на необхідності проведення конституційної реформи, наслідком якої має бути чіткий розподіл повноважень між гілками влади та ліквідація незрозумілостей в законодавстві (Урядовий кур'єр.-2008.-28 лютого.-С4; Вечерние вести.-2008.-29 февраля.-С.6).

Такий же підхід підтверджують американські експерти, що займаються вивченням України, в рекомендаціях новому президентові США Бараку Обамі. Зокрема, старший радник Центру стратегічних та міжнародних досліджень, екс-посол США в Україні Стівен Пайфер підготував доповідь «Запобігання кризи в Україні», в якій виклав рекомендації адміністрації президента США. У рекомендаціях в одному із підпунктів пункту другого «Мінімізація напруження всередині країни» автор рекомендує задля пропагування більш відкритої, прозорої та працездатної демократичної системи в Україні американські програми допомоги розвитку демократії мають сприяти розробці конституційних поправок, щоб зняти існуючу двозначність щодо розподілу повноважень між виконавчою та законодавчою гілками влади, між Президентом України і Прем'єр-міністром України (День. – 2009. – 3 березня. – С. 1,3).

Таким чином, з огляду на вищезазначене подальше вивчення та поглиблене осмислення змін до Основного Закону України в редакції 2006 року у контексті сучасної конкретно-історичної ситуації та вимог Парламентської асамблеї Ради Європи щодо удосконалення Конституції України є необхідним.

Однак така робота має проводитися продумано і злагоджено усіма органами державної влади та політичними силами в спокійній, не заполітизованій суспільно-політичній обстановці. Ситуація, що склалася в Україні протягом 2008 – 2009 років, коли протистояння між Президентом України і Прем'єр-міністром України досягло апогею, коли вони готувалися до президентських виборів, не сприяла плідній роботі щодо внесення якісних змін до Конституції України саме в цей період. До такого висновку прийшла і ПАРЄ на своєму засіданні 26-30 січня 2009 р. в Страсбурзі. Вона пригадала застереження у контексті резолюцій ПАРЄ й особливо рекомендації № 1451, ухваленої 2000 року, в якій зафіксовано положення: «Якщо зміни до Конституції вноситимуть неконституційним шляхом, буде рекомендовано призупинити членство України в Раді Європи». ПАРЄ наголосила, що будь-яке рішення про зміни до Конституції України напередодні президентських виборів, найімовірніше, буде упередженим. Ось чому ПАРЄ вважає момент, обраний для обговорення конституційної реформи, несвоечасним» (Віче. – 2009. – № 4. – С. 16).

Підготовка цього навчального посібника здійснювалася на основі досягнень сучасного конституціоналізму, конституційного права України та конституційного права зарубіжних країн і, зокрема, спираючись на праці вчених Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Академії правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії та деяких інших вищих навчальних закладів, які раніше чи останнім часом долучилися до вивчення проблем сучасного конституціоналізму, конституційного права України, в тому числі різних аспектів конституційної реформи в Україні.

Серед великої когорти вчених слід відзначити В.Б.Авер'янова, С.П.Головатого, П.Б.Євграфова, В.С.Журавського, М.І.Козюбру, І.О.Кресіну, В.Ф.Опришка,

М.П.Орзіха, В.Ф.Погорілка, А.О.Селіванова, В.М.Селіванова, В.Я.Тация, Ю.М.Тодику, О.Ф.Фрицького, В.М.Шаповала, Ю.С.Шемшученка, О.І.Ющика, А.З.Георгіцу, В.В.Кравченка, В.О.Ріяку В.І., Чушенка, П.П. Шляхтуна, Н. Г. Шукліну та ін. Вони опублікували монографії, підручники, навчальні посібники, науково-практичні коментарі, статті, доповіді на науково-практичних конференціях, в яких досліджуються проблеми конституційного права в Україні і зарубіжних країн, державно-правової реформи в Україні та внесення змін і доповнень до Конституції України.

Особливу активність у цьому проявив доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України В. Ф. Опришко, який неодноразово виступав на міжнародних науково-практичних конференціях, видав монографію, де поряд з іншими аспектами переконливо обґрунтував необхідність вдосконалення Конституції України, внесення до неї змін і доповнень. (Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України.-К., 2001. – 185с.). Водночас з цим результати його наукової роботи широко використовуються в навчальному процесі при викладанні конституційного права України та правознавства (Опришко В.Ф., Онопчук І.Ю. Конституційні основи розвитку законодавства України. Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2003.-132с.; Правознавство/ За заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка.- К.: КНЕУ, 2007 та ін.).

Дослідженню проблем реалізації Основного Закону України присвятили ґрунтовну монографію, підготовлену під керівництвом доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАН України В. Ф. Погорілка, вчені Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, де поряд з розглядом теоретичних аспектів проблеми внесено низку пропозицій щодо поліпшення реалізації Конституції України, здійснення парламентської, адміністративної та судової реформи. (Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика. Монографія (Відп. ред. В.Ф. Погорілко.- К., 2003.-652с.).

Заслугує схвалення колективна монографія «Конституційно-правові засади становлення української державності» за редакцією В.Я. Тация, Ю.М. Тодици.-Х.:Право, 2003.-328с.). У ній поряд з розкриттям конституційних засад утвердження державності в Україні на сучасному етапі у главах XIII і XIV висвітлюються питання конституційно-правової реформи, обґрунтовується її необхідність, аналізуються положення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», поданого Президентом України 6 березня 2003 р. на розгляд Верховної Ради України і винесеного на всенародне обговорення.

Значне місце процесу внесення змін до Конституції України відводить О.І.Ющик в монографії «Теоретичні основи законодавчого процесу» (2004 р.). В окремому параграфі монографії на основі аналізу обширного матеріалу він ґрунтовно розкриває проблеми процесу внесення змін до Основного Закону держави за період з 1997 по 2004 рр., висловлює свої міркування щодо здійснення конституційної реформи (С. 257-281).

Проблемам реформування правової системи України в контексті європейських інтеграційних процесів була присвячена міжнародна науково-практична конференція, що відбулася в Національній академії управління (28–29 квітня 2004 р.). На конференції поряд з іншими аспектами визначено пріоритети розвитку законодавчих ініціатив і, зокрема, тих, які стосуються реформування всіх гілок державної влади та місцевого самоврядування, системи правоохоронних органів, здійснення парламентської, адміністративної, судово-правової та муніципальної реформи тощо.

З різних аспектів конституційної реформи на сучасному етапі виступили вчені вищих навчальних закладів і, зокрема, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії, Київського національного університету ім. Тараса Шевченка та інших. Ними поміщено низку статей на сторінках наукових вісників, де аналізуються положення президентських і парламентських законопроектів про внесення змін і доповнень до Основного Закону України, висловлюються різні точки зору, підходи та механізми щодо їх реалізації.

Активною була реакція на законопроекти про внесення змін до Конституції України Харківської правозахисної групи. Вона підготувала книгу «Конституційна реформа: експертний аналіз» (Упор. Є. Ю. Захаров – Х.: Фоліо, 2004.-184с.). Цінність книги передусім у тому, що в ній містяться експертні висновки фахівців у галузі права та політології щодо різних аспектів конституційної реформи, з якими можна погоджуватися чи не погоджуватися, але які спонукають до роздумів та подальшого поглибленого вивчення питань конституційної реформи. Водночас ця книга містить законопроекти про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4015 та «Нашої України»), висновок Венеціанської Комісії щодо трьох проектів про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3207-1, 4105, 4180) та інші важливі матеріали.

Конституційній реформі присвятив популярний нарис «Конституційна реформа: вимір відповідальності» (2004р.) колишній народний депутат України М. В. Оніщук, де він із позицій класичного конституціоналізму намагається обґрунтувати концепцію політичної відповідальності як основи конституційної реформи. Водночас автор робить спробу розкрити проблеми забезпечення втілення конституційної реформи в Україні.

З циклом публікацій з проблематики теорії конституційного права у Віснику Конституційного Суду України виступив доктор юридичних наук, професор, колишній заступник голови Конституційного Суду України В. М. Шаповал. Він у тій чи тій мірі у співвідношенні з міжнародним досвідом висловлює свої міркування щодо положень внесення змін до Основного Закону України. Особливо це прослідковується в статтях «Конституційні механізми реалізації народного суверенітету» та в працях «Конституція і виконавча влада» (2004р.), «Сучасний конституціоналізм» (2005р.) та інші.

Проблемам місцевого самоврядування низку праць присвятив О. В. Батанов, серед яких є і монографії. У книзі «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» поряд з іншими аспектами висвітлюються концептуальні проблеми статутної нормотворчості територіальних громад в Україні, їхньої конституційно-правової відповідальності, зроблена спроба показати особливості реформування місцевого самоврядування в умовах становлення демократії та розвитку ринкових відносин.

Багато статей та інших матеріалів з питань конституційної реформи поміщає журнал «Право України» (гол. ред. О. Д. Святоцький). Тут діє рубрика «До конституційної реформи», поміщаються матеріали науково-практичних конференцій, обговорень, статі з різних аспектів конституційної реформи. Журнал опублікував проекти законів про внесення змін до Конституції України, поданих попереднім Президентом України, народними депутатами від опозиції та парламентської більшості, що давало змогу широкому загалу громадян ознайомитися з їх змістом.

За своїм функціональним спрямуванням значну увагу питанням конституційної реформи приділяв журнал «Віче» (гол. ред. С. В. Писаренко). Своє по-

зитивне ставлення щодо конституційної реформи висловив Голова Верховної Ради України В. М. Литвин. Необхідність конституційної реформи обґрунтував колишній народний депутат України О. М. Бандурка. Про політичну відповідальність, народний суверенітет та національну ідею в контексті конституційної реформи розмірковував народний депутат України М. В. Оніщук. У часописі відведено місце й для інших матеріалів з питань внесення змін до Основного Закону України. Останнім часом з'явилися і статі, які аналізують статус органів державної влади, а також інтерв'ю з провідними вченими-юристами в контексті конституційної реформи.

Аналітичним підходом характеризуються статі з питань конституційної реформи працівників Лабораторії законодавчих ініціатив, що публікуються в «Часописі Парламент» (гол. ред. І. Когут). Експерти лабораторії Д. Ковриженко, В. Замніус, Д. Котляр висловили, на нашу думку, в цілому слушні міркування і пропозиції до законопроектів про внесення змін до Конституції України, поданих попереднім Президентом України та народними депутатами України (реєстраційні № 0999, 4105), хоча деякі з пропозицій є дискусійними. На сторінках часопису з питань конституційної реформи своїми думками поділилися народні обранці, вчені та правознавці. Серед вчених і доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових наук Національного університету «Києво-могилянська академія» М. І. Козюбра.

Змістовністю вирізняється збірник статей «Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства» (2003р.), виданий Українською академією державного управління при Президенті України. У зв'язку з обговоренням проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 6 березня 2003 р., запропонованого попереднім Президентом України Л. Д. Кучмою, у збірнику розглянуто концептуальні засади, шляхи, методи і засоби здійснення політичної реформи в Україні. Автори статей висловили свої міркування щодо запропонованих змін, аналізують позитивні та можливі негативні наслідки запровадження двопалатного парламенту, роль партій і громадських організацій у новій моделі політичної системи, кадрове забезпечення політичної реформи тощо.

Оперативно та із знанням справи взяли участь в обговоренні законопроекту «Про внесення змін до Конституції України», запропонованого 6 березня 2003 року тодішнім Президентом України, В. М. Кампо та Ю. О. Фрицький. У брошурі «Конституційна реформа – 2003» вони сконцентрували свою увагу на розкритті важливості, на їх думку, переходу «від традиційного до класичного парламентаризму», впровадження пропорційної виборчої системи із преференціями, визначення нового місця і ролі Кабінету Міністрів України та статусу його членів, запровадження у системі відносин парламент–Президент–уряд відповідних механізмів «стримування і противаг». Автори висловили щодо запропонованих законопроектом пропозицій свої міркування, правда, окремі з них, на мою думку, є дискусійними.

Обговорення президентського проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 6 березня 2003 р. відбулося на науково-практичній конференції в Харкові у квітні 2003 р. Її матеріали вміщено в збірник «Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства», серед яких є і такі, що безпосередньо стосуються і конституційної реформи, обґрунтовується необхідність її проведення.

Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні в контексті конституційної реформи розглядалися на міжнародних науково-практичних конференціях, що були проведені на базі Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук (АПРН) України в Харкові за 2004-2008 роки. Тут реформуванню місцевого самоврядування та його органів в аспекті проведення конституційної реформи присвятили ґрунтовні виступи Ю. М. Тодика, Г. С. Серьогіна, Ю. П. Битяк, П. М. Любченко та ін.

З'явилися і праці, присвячені аналізу положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України». від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Зокрема, заслуговує на увагу стаття працівників Центру політико-правових реформ І. Коліушка та В. Тимощука «Чи потрібні зміни до Конституції?» На думку авторів, якщо слід було й готувати проєкт конституційних змін, то передусім навколо таких питань: забезпечення повноцінної участі Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів України, підвищення його статусу; забезпечення політичної нейтральності та професійності державної служби; створення умов для розвитку місцевого самоврядування тощо. Вони висловили свої міркування щодо зафіксованих у законі конституційних змін. Правда, частина з них, на мою думку, є дискусійними.

Слід відзначити копітку роботу суддів Конституційного Суду України, які, як на мене, ґрунтовно аналізували пропоновані в законопроєктах зміни і доповнення до Конституції України, деякі з них висловлювали і свою окрему думку, що спонукає до роздумів. Так, суддя М. І. Козюбра виступав суддею-доповідачем у чотирьох справах про надання висновку щодо відповідності законопроєктів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України, П.Б. Євграфов, – у трьох справах, В. І. Іващенко, П. Ф. Мартиненко, кожен зокрема – у двох справах, О.М. Мироненко, М. Д. Савенко, І.А. Тимченко, В.М. Шаповал і А.А. Стрижак кожен зокрема – в одній справі.

Нині, коли суперечки та дискусії навколо внесення змін і доповнень до Конституції України або прийняття нової редакції Конституції України активізувалися, особливої схвальної уваги заслуговує двотомне академічне видання «Конституційне право України: перший том за редакцією члена – кореспондента НАН України В.Ф. Погорілка, а другий том за загальною редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка (Погорілко В.Ф., Федоренко Ю.Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 1/ За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Юридична думка, 2006. – 544 с.; Конституційне право України. Академічний курс: У 2 т. – Т.2/ За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – 800 с.). Перший том присвячений викладу загальної, а другий – особливої частини конституційного права України. Для них характерним є високий науково-теоретичний рівень, глибокий і змістовий аналіз теоретичних основ конституційного права, органічність поєднання теоретичного і практичного аспектів викладу конституційного права України, вдалого поєднання дослідження вітчизняного конституційного матеріалу і компаративного конституційного права. Рецензуючи другий том цього видання, академік Академії правових наук України О. Скрипнюк зазначив: «ми маємо справу зі змістовною науковою працею, поданою у формі підручника, в якій якість наукового викладу не викликає жодного сумніву» (Право України. – 2008. – №11. – С. 156). Безумовно це видання слугуватиме прикладом для науковців та викладачів конституційного права.

Близьким до частини матеріалів пропонованого нами посібника, є науково-практичний посібник П. Б. Євграфова «Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти», 2007. Автор компетентно з висловлюванням своїх пропозицій розкриває особливості ухвалення нової Конституції України та законопроектів про внесення змін до неї. Його доктринальне тлумачення положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» та Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV як науковця та судді Конституційного Суду України у відставці заслуговує тільки схвалення.

На важливості положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» для забезпечення стабільності Основного Закону держави акцентується увага у підручнику В.І. Чушенка, І.Я. Заяця «Конституційне право України» (2007). Автори в окремому параграфі розкривають зміст конституційних змін та їх вплив на реорганізацію повноважень органів державної влади в Україні (С. 51-66, 422-427).

Зміст XIII розділу Основного Закону держави «Внесення змін до Конституції України» розкривається в оновленому підручнику «Конституційне право України» (2008), підготовленому колективом авторів Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого за редакцією В.П. Колісника і Ю.Г. Барабаша (С. 55-58).

Окремою темою «Конституційно-правова реформа в Україні» висвітлюється процес внесення змін до Конституції України в навчальному посібнику «Конституційне право України» (2007), підготовленому авторським колективом Ужгородського національного університету. Автор теми Я.І. Легнер розкриває зародження ідей конституційної реформи в Україні, зміну форми державного правління в контексті конституційних змін, реформування органів державної влади відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року (С. 355-370).

Автор цього навчального посібника також долучився до вивчення проблем, пов'язаних із внесенням змін до Конституції України. Він здійснив порівняльний аналіз положень заключного президентського (від 19 червня 2003р. реєстр. №3207) та парламентського опозиційного (від 1 липня 2003р. реєстр. №3207-1) законопроектів, змісту конституційних змін, зафіксованих у Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, підготував з цього приводу монографію та навчальний посібник (Рудик П.А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи.-К.: Атіка, 2006.-256с.; Рудик П.А. Коментар до конституційних змін: Навч. посібник.-К.: Центр учбової літератури, 2008.-220с.).

Після проведення Президентом України В.Ющенком першого засідання Національної конституційної ради 20 лютого 2008 року та відкриття у міжнародному громадсько-політичному тижневику «Дзеркало тижня» статтею «Україні потрібна Конституція національного творення» національних конституційних дебатів (Дзеркало тижня.-2008.-23-29 березня.-С.1,3) на сторінках цього видання та журналів «Право України» і «Віче», газет «Голос України», «День» й інших виступили державні діячі, народні депутати, вчені, журналісти, практичні працівники тощо. Їх участь у цих дебатах засвідчує розмаїття підходів та міркувань щодо злободенності та змісту конституційної реформи. Свої думки і пропозиції з цих питань висловили Голова Верховної Ради України В. Литвин та колишній Голова Верховної Ради України А.Яценюк, Прем'єр-міністр України Ю.Тимошенко, керівники депутатських фракцій у парламенті В.Кириленко, П.Симоненко, В.Янукович, народні депу-

тати С.Головатий, В.Камчатний, В.Корж, О.Лавринович, В.Писаренко, М.Томенко, Т.Стецьків, В.Стретович, академік Академії правових наук України, суддя Конституційного Суду України у відставці І. Тимченко, доктор юридичних наук, професор А.Селіванов, директор Національного інституту стратегічних досліджень Ю.Рубан, голова правління Центру політико-правових реформ І.Коліушко, голова адвокатського об'єднання «Національна правова палата» В.Гошовський, голова правління Всеукраїнської асоціації громадських організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини» Є.Захаров, доктор юридичних наук, професор В.Лемак, головний редактор журналу «Віче» С. Писаренко, журналісти С.Рахманін, Н.Ромашова та ін. Майже всі вони вказують на необхідність проведення конституційної реформи. Щоправда, у кожного з них своє бачення та своє обґрунтування її здійснення.

Сьогодні діє Конституція України зі змінами, які набули чинності відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV. У цьому зв'язку варто зауважити, що більшість державних і політичних діячів, відомих вчених наголошують на необхідності передусім дотримуватись норм самої Конституції України, а потім уже дбати про її вдосконалення. Зміни, внесені до Конституції в грудні 2004 року, стали результатом компромісу у конфліктній ситуації, що загострилася під час президентських виборів 2004 року. Цей компроміс був спрямований, на думку тодішнього і чинного Голови Верховної Ради України В. М. Литвина, на те, щоб «допомогти основним дійовим особам президентської кампанії зберегти своє обличчя, а головне – дав змогу без відчутних втрат відвести країну від глибокої політичної кризи. При цьому власне зміст прийнятих змін мав тоді для переважної більшості людей і політиків другорядне, підпорядковане значення» (Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2006.-С.13).

Нині Основний Закон держави є чинним в редакції 2006 року. І Конституцію України передусім треба виконувати, дотримуватися її норм. Однак за оцінками відомих вчених-правовиків, які взяли участь у всеукраїнській науково-практичній конференції (червень 2006 року), «невиконання конституційних приписів набуло тотального, а подекуди і виключно демонстративного характеру» (Там само.-С.13). У наступні роки ця тенденція продовжувалася, що продемонстрували події квітня-липня 2007 року, вересня-грудня 2008 року, травня-червня 2009 року. Боротьба за владу між політичними силами загострилася. Відбувалася відкрита і прихована боротьба за повноваження, нехтувалися конституційні та імперативні положення щодо питань організації державної влади, посилювалися загрози для держави напруженість та протистояння всередині влади.

У цих умовах головним має бути подолання розриву між конституційною теорією і конституційною практикою. Сьогодні не можна відсторонено спостерігати, як невдало, контрпродуктивно практику намагаються приховувати за розмовами і діями, спрямованими на ревізію Конституції України. Не припустимо, щоб Основний Закон переписувався під кожного президента чи під кожне наступне скликання Верховної Ради України. «Конституція має відповідати тим завданням, які стоять перед суспільством, а також традиціям, запитам народу, і врахувати кращий європейський досвід» – заявив Голова Верховної Ради України В. Литвин (Голос України. – 2009. – 19 лютого. – С. 2). З таким підходом до внесення конституційних змін варто погодитися.



Заслужують на увагу міркування щодо здійснення конституційної реформи академіка НАН України, директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України Ю.С. Шемшученка. Йому видаються поспішними «ідеї термінового перегляду внесення змін до Конституції чи більш ширшого її реформування», що може призвести до нової ескалації напруженості у державі і суспільстві. Для випробування і оцінки зафіксованої в Основному Законі держави нової моделі правління в Україні, на його думку, потрібен час. Водночас потрібна цілеспрямована, науково обгрунтована програма заходів щодо удосконалення процесів державотворення і правотворення в Україні у рамках діючої Конституції. Справа не в самій Конституції України як такій, а в тому, як вона виконується і діє в реальному житті. Саме реформування не призводить до реальних наслідків. У чинній Конституції України є посилення на 49 законів. Проте вони розробляються повільно, а інші не прибавляються. За 13 років існування Основного Закону держави прийнято лише близько 20 таких законів. (Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 9)

Реформи в галузі державотворення і правотворення, а саме: судово-правова, адміністративно-правова, парламентська, місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна, правоохоронних органів та інші не доведені до кінця. Однією з головних причин є відсутність загальної концепції суспільно-економічного розвитку країни та ув'язка цих реформ з нею. Реформи не є науково обгрунтованими і матеріально забезпеченими, мають спонтанний характер, їх ініціатори переслідують інколи відомчий чи власний інтерес.

На захист чинної Конституції України спрямована стаття академіка Академії правових наук України, судді Конституційного Суду України в відставці І. Тимченка. Він переконливо зауважив, що здійснення в Україні конституційного принципу багатоманітності має як позитивні, так і негативні наслідки. При відсутності правової держави його використання політичними силами негативно позначилося на конституційній стабільності в Україні, на діяльності Президента України, парламенту, уряду, інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, політичних партій. Особливо це проявилось після запровадження пропорційної системи виборів народних депутатів України за закритими списками кандидатів.

Як справедливо зазначив автор, Конституція України 1996 року визнана державами ближнього і дальнього зарубіжжя, Радою Європи, Венеціанською комісією, багатьма іншими міжнародними організаціями, як одна із найкращих у світі. Однак політичні сили різних мастей залежно від вигідної для них політичної ситуації пропонували якщо не прийняття нової Конституції, то внесення до неї істотних змін (запропоновано понад 20 відповідних законопроектів).

Автор статті пропонує Конституцію України в редакції 1996 року винести на всеукраїнський референдум, вилучивши з неї положення про недоторканність народних депутатів, зменшивши склад парламенту до 300 осіб, а після затвердження її всеукраїнським референдумом, позбавити можливості внесення змін до Конституції України протягом 15-20 років та визнати закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року нечинним. Таким чином долю Конституції вирішив би, на його думку, український народ, як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні (Право України-2008-№9-С.4-19).

Конструктивним підходом щодо ставлення до чинної Конституції України та внесення змін до неї визначається, як на мене, стаття головного редактора журналу «Віче» С. Писаренко «Бережімо її, а вона збереже нас!». Автор ставить питання про те, що якщо вже й змінювати Основний Закон держави, то «варто внести до нього статті про відповідальність конституційних кілерів, хоч у які шати захисників Основного Закону вони не рядилися б». У статті пропонується внести до Конституції України положення, які фіксували б відповідальність народних депутатів, Президента України, інших посадовців за порушення ними конституційних норм, відповідальність ініціаторів та інших причетних до процесу призначення позачергових парламентських виборів, відповідальність за порушення повноважень Верховної Ради України і, зокрема, щодо внесення змін до Конституції України, порушення порядку їх внесення, передбаченого розділом XIII Основного Закону держави тощо (Віче 2008-№11-С.4-5).

У другому кварталі 2009 р. дискусія стосовно продовження конституційної реформи активізувалась. Це було пов'язано з ініціативою Президента України В. Ющенка, який третину щорічного послання до Верховної Ради України, проголошеного 31 березня 2009 р., присвятив питанням політичного блоку, в якому центральне місце зайняли пропозиції з оновлення Конституції України. Водночас він передав Голові Верховної Ради України проект оновленої Конституції України (Урядовий кур'єр. – 2009. – 1 квітня. – С. 4).

Однак особливої гостроти набула дискусія щодо внесення змін до Конституції України (кінець травня – перша половина червня 2009р.), коли став відомим зміст багатомісячних таємних переговорів між командами Блоку Юлії Тимошенко і Партії регіонів стосовно створення нової коаліції, головною метою якої, – як неодноразово стверджував Президент України В.Ющенко,- було внесення змін до Основного Закону України в період 9-12 червня 2009 року. За словами глави держави, пропонувані конституційні зміни передбачали закріплення за чинним Прем'єр-міністром України Юлією Тимошенко її посади на тривалий період, обрання Президента України у Верховній Раді України, подовження терміну повноважень парламенту України та місцевих органів самоврядування й інше. На думку Президента України, прийняття пропонованих змін до Конституції України Верховною Радою України, означало б по суті «конституційний переворот» (Голос України.-2009.-6 червня.-С.3; 11 червня.-С.2). Зазначимо, що разом депутатські фракції БЮТ і Партії регіонів у парламенті складають понад 330 народних депутатів і при їхній спільній згоді вони могли б внести такі зміни до Конституції України.

Проект оновленої Конституції України Блоку Юлії Тимошенко і Партії регіонів станом на 4 червня 2009 року потрапив у розпорядження тижневика «Дзеркало тижня». Зміст цього проекту на сторінках даного тижневика детально проаналізував С. Рахманін у статті «Уроки парламентаризму» (Дзеркало тижня.-2009.-6-12 червня.-С.1-2). Він підтвердив основний зміст висловлювань Президента України стосовно запропонованого БЮТом і Партією регіонів проекту внесення конституційних змін. Проектом передбачалося обрання Президента України не всенародно, а в парламенті народними депутатами останнього тижня п'ятого року повноважень глави держави двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (300 народними депутатами) чинного на той момент, а не майбутнього складу парламенту України. Отже, передбачалося уже в січні 2010 року (а можливо і раніше)

обрати Президента України у Верховній Раді України не менш як 300 народними депутатами чинного тоді парламенту України.

У зв'язку з цим погоджуюсь з тим підходом, за яким проводився і проводиться деякими політиками, вченими і журналістами аналіз вищезазначених пропонованих проектом конституційних змін. Виділимо дві позиції, яким мали б відповідати ці зміни: суспільну легітимність – визнання громадянами України обрання президента в парламенті; конституційність – відповідність цих змін Конституції України.

По-перше, щодо **суспільної легітимності** пропонованих проектом конституційних змін, то варто зауважити, що переважна більшість громадян не погоджувалася з тим, щоб у них забрали право самим обирати Президента України. Про непопулярність такого кроку багаторазово підтверджували результати соціологічних опитувань громадян (від 80 до більш як 91 відсотка респондентів). Зокрема, за результатами репрезентативного опитування, проведеного «Українським демократичним колом» на замовлення Інституту політики з 27 березня по 2 квітня 2009 року (опитано 1200 респондентів віком від 18 років) 91,4% респондентів дотримувалися думки, що Президент України має обиратися всенародним голосуванням, і лише 3,9% вважали, що Президента України треба обирати у Верховній Раді України (День.-2009.-10 червня.-С.1). Отже, для громадян України право обирати Президента України всенародно, а не в парламенті, дуже важливе і пропонованих конституційних змін вони не підтримали б.

По-друге, стосовно **конституційності** пропонованих змін обирати Президента України у парламенті, то слід зазначити, що відповідь на дане питання може дати лише Конституційний Суд України. І все ж з цього приводу висловимо і свої міркування. У Конституції України закріплена така норма: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» (ч.1 ст.71 Конституції). Згідно права Президент України відноситься до загальнодержавного, виборного, постійного, одноособового державного органу (Енциклопедія України .-Т.4.-С.287-288). Отже, ця норма стосується і Президента України, як державного органу. Водночас зазначимо, що до розділу III «Вибори.Референдум» Основного Закону держави зміни можуть вноситися лише не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту України (300 народними депутатами) і обов'язково повинні затверджуватися всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (ч.1 ст.156 Конституції).

Щоправда, прибічники змінити спосіб обрання Президента України громадянами на обрання його у парламенті народними депутатами посилаються на те, що конституційні зміни пропонувалося вносити до розділу V «Президент України» (стаття 103), до якого можна такі зміни вносити і без затвердження їх всеукраїнським референдумом. Так, до статті 103 Конституції України зміни можуть вноситись і без затвердження їх всеукраїнським референдумом. Проте зазначу, що частина перша статті 103 розділу V Конституції України фіксує норму, що «Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування». Змінити цю норму на норму обрання Президента України не громадянами, а народними депутатами означає, як на мене, якщо не скасувати, то обмежити існуюче виборче право громадян обирати Президента України всенародно, оскільки вони до внесення змін таке право мали. А згідно чинного

Основного Закону держави «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (ч.1 ст.157 Конституції). Тому визначити конституційність чи неконституційність запропонованих проектом змін міг би лише Конституційний Суд України.

Втім, варто зупинитися ще й на такому аспекті запропонованих змін: передбачалось обрання Президента України парламентом VI скликання, тобто тим самим парламентом, який приймає зміни. Така пропозиція конституційним правом не сприймається. Прийнято, що будь-який державний орган сам собі повноважень не додає. На це ще раніше вітчизняним законодавцям вказувала і Венеціанська комісія. Верховна Рада України VI скликання могла це зробити лише для парламенту наступного VII скликання. Саме так було передбачено Законом України від 8 грудня 2004 року №2222, що приймався парламентом IV скликання, і ним сповна визначалися нові повноваження органів державної влади (парламенту, президента, уряду) після набуття повноважень Верховної Ради України V скликання. За чинною Конституцією України в редакції 2006 р. повноважень обирати Президента України у Верховній Раді України парламент не має (ст. 85 Конституції).

Законопроектом передбачалося істотно збільшити термін повноважень Верховної Ради України. Чинною Конституцією строк повноважень парламенту чітко встановлений – п'ять років (ч.5 ст.76 Конституції). Згідно перехідних положень проекту наступні вибори до Верховної Ради України мали б відбутися не раніше ніж 2014 року, а не 2012 року, як передбачено Конституцією України (ч.1 ст.77 Конституції). Отже, явне порушення конституційної норми.

Інші положення проекту конституційних норм можна аналізувати ще довго. Ми зупинилися лише на тих запропонованих змінах проекту, які у суспільстві, більшості громадян, політиків та вчених викликали несприйняття. Водночас цей проект не набув офіційного документа. Тому дочекаємося того часу, коли БЮТ офіційно подасть до Верховної Ради України проект конституційних змін, як про це заявила його лідер. Тоді будемо аналізувати всі його аспекти.

На 1 липня 2009 р. у парламенті знаходились законопроекти про внесення змін до Конституції України, запропоновані Президентом України, Партією регіонів, Комуністичною партією України, окремими народними депутатами. У зв'язку з політичною ситуацією, що склалася в країні в травні-червні 2009р., Президент України В.Ющенко неодноразово наголошував, що зміни до Конституції України мають здійснюватися прозоро, публічно, з широким обговоренням. Він заявив, що тільки через законні, публічні зміни до Конституції України можна досягти стабілізації в країні. Глава держави наполягав на тому, щоб його варіант змін і доповнень до Конституції України було розглянуто у Верховній Раді України і направлено до Конституційного Суду України. Він сподівався, що Україна уже найближчим часом отримає висновки Венеціанської комісії щодо тексту змін до Основного Закону держави (Голос України.-2009.-10 червня.-С.3; 11 червня.-С.2.)

А нині діє Конституція України в редакції 2006 року. Вона є Основним Законом держави, є фундаментом правової системи країни. Реалізація її засад – необхідна умова успішного розвитку суспільства і держави. Реформування політичної системи в бік її демократизації можливе лише через вдосконалення конституційних положень шляхом внесення до Основного Закону держави необхідних, науково обґрунтованих змін.

## РОЗДІЛ І. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ОСНОВНОГО ЗАКОНУ ДЕРЖАВИ

З огляду на особливу актуальність внесення змін до Конституції України сьогодні у зв'язку з пропозицією Президента України В. Ющенка під час його щорічного послання до Верховної Ради України 31 березня 2009 р. оновити Конституцію України до наступних президентських виборів, розгортанням гострої дискусії в органах державної влади та серед політичної і наукової еліти щодо змісту майбутніх конституційних змін і порядку (конституційної процедури) їх внесення, заслуговують на увагу окремого, спеціального, постатейного розгляду положення розділу XIII Основного Закону держави «Внесення змін до Конституції України» (статі 154-159 Конституції).

Вони фіксують приписи, які закріплюють порядок (конституційну процедуру) внесення змін до Конституції України, що значно відрізняються від порядку внесення змін до поточного законодавства. Запровадження порядку (конституційної процедури), передбаченого розділом XIII, спрямовано на забезпечення стабільності Конституції України як Основного Закону України та її гнучкості у разі необхідності внесення до неї часткових змін з урахуванням удосконалення суспільних відносин. **Конституційний порядок внесення змін до Основного Закону держави характеризується такими ознаками.** По-перше Конституція України визначає коло суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесення змін до неї, а саме: ними є Президент України та не менш як третина народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 150 народних депутатів), як безпосередніх представників Українського народу, що ним обираються.

По-друге, Конституція встановлює відмінності порядку (конституційної процедури) внесення змін до її різних розділів. Зокрема, внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України Основний Закон держави регламентує через складний механізм, що має забезпечити стабільність і непорушність основних конституційних засад державного і суспільного ладу України, гарантування прав і свобод людини та громадянина, реального народовладдя. Процедура внесення конституційних змін до цих розділів має завершуватися проведенням всеукраїнського референдуму. До інших розділів Конституції України, які визначають порядок організації, повноваження і взаємовідносини гілок державної влади, всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, прикінцевих і перехідних положень, внесення змін проводиться також за складною процедурою, проте лише на рівні Верховної Ради України без проведення всеукраїнського референдуму.

По-третє, Основний Закон держави визначає, у яких випадках неможливе внесення змін в Конституції України, встановлює певну періодичність в роботі Верховної Ради України над законопроектами, що стосуються конституційних змін.

По-четверте, Основний Закон держави встановлює вимогу обов'язковості висновку Конституційного Суду України щодо конституційності законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Отже, передбачувана система процесуальних конституційних норм щодо можливого внесення змін до Конституції України спрямована на захист Основного Закону держави, збереження і розвитку самої держави, зміцнення громадянської злагоди в Україні.

Розглянемо статті розділу XIII „Внесення змін до Конституції України”.

**Стаття 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.**

Ця стаття визначає суб'єкти права на внесення до парламенту України законопроекту про внесення змін до Конституції України. Згідно цієї статті таке право надається лише Президенту України та не менш як третині народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради, тобто не менш ніж 150 народним депутатам України. Зауважимо, що для внесення до парламенту звичайного законопроекту коло суб'єктів законодавчої ініціативи є ширшим. Воно включає відповідно до частини першої статті 93 Конституції України в редакції 2006 р. Президента України, народних депутатів та Кабінет Міністрів України. За Конституції України в редакції 1996 р. законодавча ініціатива належала і Національному банку України. Обмеження кола суб'єктів законодавчої ініціативи з питань внесення змін до Основного Закону держави лише Президентом України і не менш ніж третиною народних депутатів спрямоване на забезпечення конституційної гарантії стабільності Конституції України, обґрунтованості внесення змін до неї.

У конституціях деяких зарубіжних країн також визначаються суб'єкти законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Основних законів. Зокрема, Конституція Російської Федерації фіксує положення, що пропозиції про поправки і перегляд положень Конституції можуть вносити Президент Російської Федерації, Рада Федерації, Державна Дума, Уряд Російської Федерації, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів Російської Федерації, а також група чисельністю не менш ніж одна п'ята членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи (ст. 134). Згідно Конституції Французької Республіки ініціатива стосовно ревізії Конституції належить Президенту Республіки, який діє на пропозицію Прем'єр-міністра, і членам Парламенту (ст. 79).

Розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється відповідно до Регламенту Верховної Ради України за спеціальною процедурою (розділ V гл. 26). Такий законопроект подається у письмовій формі за підписами суб'єктів права подання (ініціаторів подання). До законопроекту додається пояснювальна записка, як має містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості необхідні для розгляду законопроекту (ч. 1 ст. 91 Регламенту).

Крім цих загальних вимог пояснювальна записка повинна визначати політичну, соціальну та економічну доцільність (або необхідність) прийняття закону про внесення змін до Конституції України, чи пропонувані зміни не скасовуватимуть або обмежуватимуть права та свободи людини і громадянина, чи не спрямовані вони на ліквідацію незалежності та порушення територіальної цілісності України; чи прийняття законопроекту не потребуватиме викликаного системною єдністю норм Конституції України одночасного внесення змін до розділу I „Загальні засади”, розділу III „Вибори. Референдум” і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України”; чи не порушуватиметься вимога, згідно якої повторне подання законопроекту про внесення

змін до розділів I, III і XIII Конституції з одного і того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання; чи прийняття запропонованих законопроектів змін не призведе до порушення міжнародних зобов'язань; чи потребуватиме реалізація законопроекту певних витрат та їх фінансово-економічного обґрунтування (розрахунку розміру витрат) і пропозиції щодо покриття таких витрат, особливо, що стосуватиметься проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України тощо (ч. 7, 8 ст. 141; п. 2-10, 14, ч. 2 ст. 145 Регламенту).

Варто зазначити, що нині у правовому відношенні ще не врегульовано питання відкликання підпису суб'єкта подання законопроекту про внесення змін до Конституції України. Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. фіксує положення про те, що підпис народного депутата під законопроектом не відкликається (п. 2 ст. 143) (Голос України. – 2008. – 26 вересня. – С.15). Це положення є дискусійним.

Зокрема, свої міркування з цього питання висловив суддя Конституційного Суду України у відставці П. Б. Євграфов. Він обґрунтовує, що попередній Регламент Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547 затверджено постановою парламенту і за юридичним статусом (правовою формою) він не є законом (Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007), – С. 60-61). А це не відповідає конституційній вимозі, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції). Зазначимо, що так само не є законом і Регламент Верховної Ради України, затверджений актом парламенту України від 19 вересня 2008 року № 547-VI. Положення про можливість відкликання чи не відкликання підпису народного депутата України під законопроектом у розділі XIII „Внесення змін до Конституції України” Основного Закону держави відсутнє. Отже, це питання потребує правового врегулювання через Конституцію України.

Поряд з цим зауважимо, що П. Б. Євграфов обґрунтовує необхідність доповнити також Закон України „Про Конституційний Суд України” новим розділом „Конституційне провадження у справах за зверненням Верховної Ради України щодо надання висновку на відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 159”, зазначивши при цьому статус підпису народного депутата – відкликається чи ні його підпис під законопроектом. А поки що, за чинною статтею 154 Конституції України в редакції 2006 року народним депутатам не заборонено відкликати свій підпис під законопроектом про внесення змін до Конституції України. І це має здійснюватися за письмовою заявою суб'єкта подання законопроекту в будь-який час до дня розгляду справи на пленарному засіданні Конституційного Суду України (ч. 1 ст. 44 закону про Конституційний Суд).

Окремо слід вказати на процедуру відкликання законопроекту про внесення змін до Конституції України, підготовленого Президентом України. Такий законопроект подається до Верховної Ради України, оскільки лише до її повноважень належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Основного Закону держави (п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції), а вона направляє цей законопроект до Конституційного Суду України на предмет надання ним висновку щодо його конституційності. З огляду на це постає запитання, чи може Президент України відкликати свій законопроект. На таке запитання ні Конституція України, ні Закон України „Про Конституційний Суд України” відповіді не дають, тобто це питання не

врегульовано. Проте у практиці роботи Конституційного Суду України був випадок у 2003 році, коли Президент України відкликав поданий ним законопроект про внесення змін до Конституції України. Законопроект був повернутий до Верховної Ради України, а вона повернула його Президенту України. Законопроект був відкликаний до початку розгляду справи на пленарному засіданні Конституційного Суду України. В даному випадку це питання Конституційний Суд України вирішував шляхом застосування аналогії закону. Отже, питання відкликання законопроекту про внесення змін до Конституції України, поданого до Верховної Ради України Президентом України, потребує правового врегулювання.

**Стаття 155. 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.**

Перед тим, як розкрити зміст положень даної статті, зазначимо, що в юридичній літературі **порядок внесення змін до Конституції України (конституційна процедура внесення змін до чинного Основного Закону України)** поділяється на різновиди: **загальний і спеціальний (інституційний)**. **Загальний порядок внесення змін** (загальна конституційна процедура) виходить з того, як зазначив В. Ф. Погорілко, – що законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України лише передбаченими Конституцією суб'єктами (Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України) і цей законопроект у порядку загальної конституційної процедури приймається Верховною Радою України.

**Спеціальний (інституційний) порядок внесення змін до Конституції України** передбачає внесення конституційних змін до окремих розділів Основного Закону України, зокрема, до розділів I, III, XIII. Відповідний законопроект подається до парламенту тими самими суб'єктами (Президентом України, але не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту) і, за умови прийняття його Верховною Радою України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (Юридична енциклопедія. – Т. 4. – С. 680).

Стаття 155 Конституції України передбачає внесення змін до Основного Закону держави за загальним порядком (загальною конституційною процедурою). Цією статтею передбачається вирішення питання попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України та прийняття закону до таких розділів Основного Закону держави: розділу II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина”, розділу IV „Верховна Рада України”, розділу V „Президент України”, розділу VI „Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади”, розділу VII „Прокуратура”, розділу VIII „Правосуддя”, розділу IX „Територіальний устрій України”, розділу X „Автономна Республіка Крим”, розділу XI „Місцеве самоврядування”, розділу XII „Конституційний Суд України”, розділу XIV „Прикінцеві положення”, розділу XV „Перехідні положення”. Чинна Конституція України встановлює для цих розділів особливий порядок внесення змін, який значно ускладнений порівняно з порядком прийняття і зміни поточного законодавства. Якщо звичайні закони ухвалюються простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради



України (ст. 91 Конституції; 50% + 1, тобто 226 і більше голосами), то конституційні закони, тобто закони про внесення змін до вищеперерахованих розділів Конституції України, – двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (мінімум 300 голосами; ст. 155 Конституції).

Прийняття закону про внесення змін до Конституції України здійснюється за двома етапами. На першому етапі проводиться обговорення та попереднє схвалення законопроекту більшістю народних депутатів від конституційного складу парламенту. На другому етапі приймається остаточне рішення, тобто приймається закон про внесення змін до Конституції України за двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Поряд з цим слід з'ясувати положення „законопроект... попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України”. Спочатку виділимо словосполучення „попередньо схвалений”. Зазначу, що його розуміння, викладене у нормативно-правових актах та юридичній літературі, різне. Компетентно свої міркування щодо цього висловив П. Б. Євграфов у науково-практичному посібнику „Конституція України: коментар змін (2004-2007)” (С. 63-66). На основі аналізу нормативно-правових актів він вважає, що попереднє схвалення законопроекту може відбутися лише після наявності позитивного висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави. Проте на практиці нині ця умова порушується: Верховна Рада України попередньо схвалювала законопроекти без позитивного висновку на них Конституційного Суду України. Термін „попереднє схвалення законопроекту”, на думку П. Б. Євграфова, має містити такий зміст. „Попереднє схвалення законопроекту – це позитивна оцінка, яку надала йому Верховна Рада України і така оцінка законопроекту в цілому і по суті є результатом розгляду на пленарному засіданні парламенту, а також свідченням того, що поданий законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 та не суперечить іншим положенням Конституції України” (Названа праця. – С.63).

Інші правознавці в розуміння терміну „попереднє схвалення законопроекту” у порівнянні з розумінням П. Б. Євграфова вкладають дещо звужений зміст. Вони в цей термін включають обговорення і схвалення законопроекту більшістю народних депутатів від конституційного складу парламенту без наявності позитивного висновку Конституційного Суду України. Висновок на законопроект органом конституційної юрисдикції надається, на їх думку, після попереднього схвалення його Верховною Радою України. Схвалення законопроекту є лише попереднім актом, що свідчить про позитивне ставлення до законопроекту більшості народних депутатів. Таке схвалення не виключає можливості подальшого внесення до законопроекту змін та доповнень. Зважаючи на те, що таке схвалення не є остаточним рішенням, то воно приймається простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України (Коментар до Конституції України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 340).

З аналізу викладених вище розумінь терміну „попереднє схвалення законопроекту” випливає, що під цим терміном слід розуміти позитивне ставлення до законопроекту більшості народних депутатів від конституційного складу парламенту (тобто 226 і більше народних депутатів). Проте більш прийнятним розумінням терміну „попереднє схвалення законопроекту”, як на мене, є розуміння, запропоноване суддею

Конституційного Суду України у відставці П. Б. Євграфовим. Воно спонукало б до розробки якісніших за змістом і формою законопроектів. Однак на практиці застосовується звужене розуміння терміну „попереднє схвалення” законопроекту про внесення змін до Конституції України, що не сприяє його якісній підготовці та відтягує прийняття законів про внесення змін до Конституції України, оскільки після надання Конституційним Судом України висновку часто законопроект потребує доопрацювання. Зокрема, про це свідчить свіжий приклад: розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування за № 3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 року і в редакції від 23 грудня 2005 року. Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 року № 1-в / 2008 щодо конституційності законопроекту за № 3207-1 від 23 грудня 2005 року № 3288-IV знову вимагає доопрацювання цього законопроекту. А з часу його попереднього схвалення 8 грудня 2004 року минуло майже 5 років. Однією із причин поряд з іншими затягування прийняття такого закону є, як на мене, недосконалість процедури попереднього схвалення законопроекту.

Відповідно до статті 155 Конституції України остаточне рішення щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України приймається лише на наступній черговій сесії Верховної Ради України. А чергові сесії парламенту України згідно частини першої статті 85 Основного Закону держави проводяться двічі на рік: одна починається першого вівторка лютого, а друга – першого вівторка вересня кожного року. Конституційна норма, щоб закон приймався на наступній черговій сесії Верховної Ради України, спрямована на зважений, без будь-якого поспіху розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України. З цієї норми випливає, що такий законопроект не може розглядатися Верховною Радою України під час проведення її позачергових сесій. Відповідно до частини другої статті 83 Конституції України позачергові сесії парламенту скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу парламенту. Позачергові сесії Верховної Ради України мають скликатися, як на мене, у її міжсесійний період для розв’язання глобальних проблем соціального, економічного, екологічного та міжнародного характеру, які виникають раптово і не прогнозовано та потребують термінового розв’язання. Як приклад можна послатися на проведення позачергової сесії Верховної Ради України 31 липня 2008 року. У зв’язку із стихійним лихом, що сталося 23-27 липня 2008 року і яке призвело до людських жертв та великомасштабних руйнувань, Президент України 28 липня 2008 року видав Указ „Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації” та звернувся до Верховної Ради України затвердити його. Терміново зібравшись на позачергову сесію, парламент Законом України від 31 липня 2008 року № 338-VI затвердив даний Указ Президента України. За нього проголосувало 440 народних депутатів (Урядовий кур’єр. – 2008. – 1 серпня. – С. 1-2).

Логічно, що при такій ситуації, як наведено, та їх подібних, і зважаючи на цілісність та системність зв’язку положень розділу XIII „Внесення змін до Конституції України”, розгляд законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави під час проведення позачергової сесії парламенту, як на мене, є неприйнятним. Прийняття такого закону потребує спокійної обстановки в суспільстві та державі.

Коментуючи положення статті 155 Конституції України, слід звернути увагу ще й на таке. Відповідно до повноважень Президента України він має підписати закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу парламенту. Водночас відповідно до внесених змін до Конституції України в редакції 2006 р. Президент України не має права вето на закон про внесення змін до Основного Закону держави (п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції). Отже, він зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити.

Однак розділ XIII Конституції України, який не зазнав змін згідно закону від 8 грудня 2004 р., не встановлює терміну підписання Президентом України такого закону. Отже, тут прийдеться застосовувати аналогію закону. Звичайний закон після його отримання від Верховної Ради України відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 94) Президент України підписує протягом п'ятнадцяти днів і закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачене самим законом, але не раніше дня його опублікування (ч. 5 ст. 94). За принципом застосування аналогії закону можна буде таке здійснювати і стосовно закону про внесення змін до Конституції України. Практика свідчить, що, як правило, дата набрання чинності закону про внесення змін до Конституції України визначається самим законом у прикінцевих та перехідних положеннях. Зокрема, саме так поступив законодавець із Законом України „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, де в „Прикінцевих та перехідних положеннях” чітко вказано дату та умови набуття чинності конкретних положень (Голос України. – 2004. – 8 грудня. – С. 3). І все ж таки в цілому це питання потребує чіткішого правового врегулювання.

**Стаття 156. Законопроект про внесення змін до розділу I „Загальні засади”, розділу III „Вибори. Референдум” і розділу XIII „Внесення змін до 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 признається Президентом України.**

**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.**

Дана стаття встановлює для розділів I, III, XIII Конституції України ще більш складний порядок внесення змін до Основного Закону держави ніж для всіх інших його розділів, які розглядалися при коментарі положень статті 155 Конституції України. І це закономірно, оскільки положення цих трьох розділів становлять фундаментальну основу Конституції України. Внесення змін до цих розділів не повинно змінити саму суть Конституції, конституційного ладу, а повинно сприяти їх вдосконаленню.

До Конституційного Суду України за період після прийняття в 1996 р. Конституції України було направлено 17 законопроектів про внесення змін до Конституції України, на які він надав висновки щодо їх відповідності чи невідповідності конституційним вимогам. Проте жоден із них не стосувався I, III чи XIII розділів Конституції України. Щоправда, перший варіант законопроекту про внесення змін до Конституції України за № 4180 пропонував обрання Президента України Верховною Радою України, хоча чинний Основний Закон держави фіксує положення, за яким

Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 1 ст. 103 Конституції). Ось тоді і виникало питання, чи не порушувалися в даному випадку положення розділу I Конституції України, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5), розділу III, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), що вибори до органів державної влади є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). І коли б така зміна щодо обрання Президента України Верховною Радою України була ухвалена, то відбулося б явне обмеження народного волевиявлення та скасування права громадян безпосередньо обирати главу держави, що порушувало б чинну конституційну норму (ч. 1 ст. 157).

Внесення змін до розділу I „Загальні засади”, розділу III „Вибори. Референдум”, розділу XIII „Внесення змін до Конституції України” відбувається за спеціальним (інституційним) порядком і має свої особливості щодо подання законопроектів з цього питання. Так само як і до інших розділів Конституції України законопроект до розділів I, III, XIII може подаватися до Верховної Ради України Президентом України. Однак, щоб подати законопроект до розділів I, III, XIII Конституції України народними депутатами, необхідно було б, щоб під ними поставили свої підписи не менше двох третин народних депутатів від конституційного складу парламенту – не менше 300 (ч. 1 ст. 156), тоді як до всіх інших розділів достатньо було б, щоб під законопроектом такого ж змісту підписалося не менше як третина народних депутатів – не менше 150 (ст. 154).

Законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України як і до всіх інших її розділів приймається Верховною Радою України кваліфікованою більшістю, тобто не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту (300 народними депутатами). Підкреслимо, що закон про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України обов’язково приймається Верховною Радою України, проте це не означає, що він є чинним законом. Після прийняття такого закону парламентом він має бути затверджений ще всеукраїнським референдумом і лише після цього він набуває юридичної сили, тобто стає чинним.

Ще однією особливістю прийняття закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України є те, що право призначити референдум щодо затвердження такого закону належить за Конституцією України виключно Президенту України. Таке повноваження глави держави закріплено пунктом 6 статті 106 Конституцією України, в якому зазначається що Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до її 156 статті. На цьому слід наголосити, оскільки Закон України „Про всеукраїнський та місцевий референдуми” від 3 липня 1991 р., зазначаючи про можливість розгляду на всеукраїнському референдумі питання про внесення змін до Конституції України (ст. 3), фіксує положення про призначення всеукраїнського референдуму Верховною Радою України (ст. 12). Отже, Закон України про всеукраїнський та місцевий референдуми потребує доопрацювання відповідно до Конституції України.

Наступною особливістю прийняття закону про внесення змін до I, III, XIII розділів Конституції України є більш жорстка конституційна процедура прийняття такого закону при повторному поданні законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави. З одного і того самого питання повторне подання такого законопро-

екту можливе до Верховної Ради лише наступного скликання, тобто обговорювати питання про внесення змін до Конституції України будуть уже новообрані депутати України. Щодо законопроекту про внесення змін до інших розділів Конституції України про повторне подання такого законопроекту, як зазначалося раніше, можливе уже на наступній черговій сесії Верховної Ради України того самого скликання.

Отже, конституційна норма, за якою повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання, спрямована на гарантування сталості конституційного правопорядку в країні. Її дотримання в певній мірі відібується під час виборів і на формуванні нового складу Верховної Ради України, оскільки він залежатиме від оцінки громадянами запропонованих конституційних змін щодо принципових засад Основного Закону України.

Жорсткість підходів внесення змін і доповнень до конституцій спостерігається і в деяких зарубіжних країнах, наприклад, як в Італії, Росії, ФРН, Франції та ін. Окремо варто зазначити специфіку жорсткості внесення змін до Основного Закону Російської Федерації, прийнятого в 1993 році. Зокрема, Конституція Росії встановлює, що положення глав I „Основи конституційного ладу”, II „Права та свободи людини і громадянина”, IX „Конституційні поправки і перегляд Конституції” не можуть переглядатися Федеральними зборами (парламентом). Проте у разі, коли пропозиція про перегляд положень глав I, II і IX Конституції Росії буде підтримана трьома п'ятими голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи (палати парламенту), то відповідно до федерального конституційного закону створюються Конституційні збори. Ці збори або підтверджують незмінність чинної конституції, або розробляють проект нової Конституції Росії. Такий законопроект або приймається Конституційними зборами двома третинами голосів від загальної кількості їх членів або виноситься на всенародне голосування. При проведенні всенародного голосування Конституція Російської Федерації вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні, за умови, що в ньому взяло участь більше половини виборців (ст. 135).

**Стаття 157. 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.**

**Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.**

Перша частина цієї статті Основного Закону держави, як видно, гарантує непорушність фундаментальних засад конституційного ладу України: прав і свобод людини і громадянина; незалежності нашої країни та її територіальної цілісності. Конституція України закріпила основоположні засади, що стосуються прав і свобод людини і громадянина : людина, її життя і здоров'я , честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); 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 (ч. 2, 3 ст. 22). Щоб гарантувати права і свободи людини і громадянина, положення статті 157 забороняють вносити будь-які зміни до Конституції України, якщо

вони скасовують або обмежують ці права і свободи. Водночас варто наголосити на тому, що Основний Закон держави встановлює невичерпність прав і свобод людини і громадянина, закріплених в ньому (ч. 1 ст. 22). Отже, мають гарантуватися права і свободи людини, які закріплені не лише Конституцією України, але й іншими законами України та міжнародними правовими актами.

Конституція України визначає, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3). У забезпеченні реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина велика роль належить Конституційному Суду України. Розглядаючи законопроекти про внесення змін до Основного Закону держави, Конституційний Суд України перевіряє кожне положення законопроекту щодо його відповідності правам і свободам людини і громадянина. У разі якщо законопроект про внесення змін до Конституції України передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, він обов'язково Конституційним Судом України відхиляється, звертаючи на це увагу Верховної Ради України, яка має врахувати його зауваження під час наступного попереднього схвалення законопроекту.

Так, із 17 законопроектів про внесення змін до Конституції України, на які Конституційний Суд України давав висновки щодо їх відповідності вимогам частини 1 статті 157 (Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина), чотири законопроекти згідно з висновків Конституційного Суду України потребували доопрацювання, оскільки пропонувані в них зміни в разі їх ухвалення Верховною Радою України обмежували б право громадян брати участь в управлінні державними справами (висновок від 25 березня 1999 р. № 1-в/99), обмежували б право громадян на соціальний захист у старості та могли б призвести до зниження гарантій непорушності інших прав і свобод людини і громадянина (висновок від 2 червня 1999 р. №2-в/99), вплинули б на звуження змісту та обсягу прав громадян, на здійснення влади через парламент та свого волевиявлення через вибори, в управлінні державними справами, призвели б до зниження рівня їх гарантованості, а в кінцевому рахунку і до їх обмеження (висновок від 14 березня 2001 р. №1-в/2001) та ін.

В наукових працях висловлюються пропозиції щодо необхідності вдосконалення висновків Конституційного Суду України, що стосуються відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158. Зазначається, що у висновках Конституційного Суду України обґрунтовуються лише ті положення законопроекту, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або які можуть призвести їх порушення. Суддя Конституційного Суду України у відставці П.Б. Євграфов проаналізував практику надання висновків Конституційним Судом України щодо тих положень законопроектів, які відповідали конституційним нормам. У цих випадках орган конституційної юрисдикції лише констатує, що такі положення законопроектів відповідають вимогам статті 157, не обґрунтовуючи, чому саме так вважає Конституційний Суд України.

І тут слід погодитися з міркуваннями П.Б. Євграфова, що мотивація у висновку Конституційного Суду України потрібна не тільки суб'єкту законопроектної ініціативи, Верховній Раді України, а передусім громадянам, для реалізації їх права на отримання повної і достовірної інформації. Виходячи з цього практика надання Конституційним Судом України висновків на законопроекти про внесення змін до Кон-

ституції України потребує вдосконалення, зокрема мотивувальна частина висновків (П.Б. Євграфов Конституція України: коментар змін (2004-2007) – С. 70).

Наступне положення статті 157 Конституції України забороняє вносити зміни до неї, якщо ці зміни спрямовані на ліквідацію незалежності нашої держави. Під ліквідацією незалежності України розуміється втрата державою суверенітету, позбавлення можливості їй самостійно, без втручання інших держав чи міжнародних організацій, здійснювати владу на своїй території, визначати внутрішню і зовнішню політику. У Декларації про державний суверенітет України викладено зміст державного суверенітету України як верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах (Нове законодавство України: Вип. 1-К: Україна, 1992-С. 3). Згідно Основного Закону держави суверенітет України поширюється на всю її територію (ч.1 ст. 2).

Слід наголосити ще на одному, дуже важливому аспекті цього питання: ліквідація незалежності України веде до позбавлення найголовнішого права українського народу – права на національне самовизначення, права бути носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Ось чому стаття 157 Конституції забороняє вносити до неї зміни, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності України. Законопроект з такими змінами Конституційним Судом України буде відхилено.

Згідно статті 157 Основного Закону держави непорушною є територіальна цілісність України. Ця цілісність відповідно до принципів і норм міжнародного права (Статут ООН, інші міжнародні документи) забезпечується світовою спільнотою. Україна є членом ООН та багатьох міжнародних організацій. Її зовнішньополітична діяльність відповідно до Конституції України спрямована на забезпечення національних інтересів та безпеки держави шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18). Будь-яке питання, що стосується територіальної цілісності України не може вирішуватися жодною країною світу чи міжнародною організацією без її участі та згоди. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ч. 3 ст. 2 Конституції).

Щодо внутрішніх відносин то непорушність територіальної цілісності України гарантується Конституцією та іншими законами України, зокрема, і Кримінальним кодексом України. За дії, спрямовані на порушення територіальної цілісності України, встановлена кримінальна відповідальність. Так, у Кримінальному кодексі України закріплено положення, що умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій – караються обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк. За ті самі дії, якщо вони вчинені особою, яка є представником влади, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднанні з розпалюванням національної або регіональної ворожнечі караються обмеженням волі на строк від 3 до 5 років або позбавленням волі на той самий строк. А якщо вищезазначені дії призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків, то вони караються позбавленням волі на строк від 7 до 12 років (п.1, 2, 3 ст. 110). Водночас Кримінальний кодекс України передбачає що державна зрада, тобто діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітетові, територіальній цілісності і

недоторканості України, карається позбавленням волі на строк від 10 до 15 років (п. 1 ст. 111) (Кримінальний кодекс України – К.: Видавничий дім „Скіф”, 2005-С. 41).

У тих випадках, коли може виникнути питання щодо зміни території України, воно повинно вирішуватися відповідно до статті 73 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом. Отже, заборона статтею 157 внесення змін до Конституції України, які порушували б територіальну цілісність держави, гарантує незмінність положення статті 1 Основного Закону, яке утворює Україну як суверенну і незалежну державу.

Про забезпечення незмінності деяких конституційних положень засвідчує європейська та світова практика. Зокрема, стаття 139 Конституції Італії встановлює, що республіканська форма правління не може бути предметом конституційного перегляду. Основний Закон ФРН закріплює наступні положення, які не підлягають перегляду. „1. Федеративна Республіка Німеччини є демократичною і соціальною федеративною державою. 2. Уся державна влада є похідною від народу. Вона здійснюється народним шляхом виборів та голосувань і за допомогою спеціальних органів законодавства, виконавчої влади і правосуддя. 3. Законодавство пов'язане конституційним ладом, виконавча влада і правосуддя – законом і правом. 4. Якщо інший вихід неможливий, усі німці мають право на опір будь-кому, хто намагається ліквідувати цей лад” (ст.20, п. 3 ст. 79 Конституції). Основний Закон ФРН передбачає, що не підлягають перегляду також положення, які стосуються поділу держави на землі, принципів співробітництва земель у сфері законодавства, таких основоположних принципів, як захист гідності особи, недоторканність і невідчужуваність прав людини (п. 1, 2 ст. 1, п. 2 ст. 79 Конституції) (Конституции государств Европы: В 3 т.–Т.1 / Под ред. Л.А.Окуньова.–М.: НОРМА, 2001.-С.605). За Конституцією Франції не підлягають перегляду положення про цілісність території та республіканську форму правління. Так, в розділі XVI „Про ревізію Конституції” зазначається, що процедура ревізії Конституції не може бути розпочата або продовжена, якщо існує загроза державної території, що не може бути предметом ревізії республіканська форма правління (ст.79).

Друга частина статті 157 Конституції України закріпила важливий припис, який передбачає заборону вносити зміни до Основного Закону держави в умовах воєнного та надзвичайного станів. Прийняття Верховною Радою України виваженого рішення про внесення змін до Конституції України можливе лише в умовах стабільності в суспільстві. Воєнний та надзвичайний стан в країні не створює таких умов, оскільки тоді першочергово потрібно вирішувати питання воєнного чи надзвичайного стану.

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Він може допускати тимчасове обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод громадян, юридичних осіб, покладає як на державні органи та органи місцевого самоврядування, так і на громадян і юридичних осіб додаткові обов'язки. Правовий режим надзвичайного стану спрямований передусім на забезпечення безпеки громадян України при стихійних лихах, катастрофах, аваріях та епідеміях. Він також спрямований на захист конституційного ладу, прав і свобод громадян при масових порушеннях правопорядку, які загрожують життю і здоров'ю громадян, а також при спробі захоплення влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства (Юридична енциклопедія Т. 4- С. 23-24).



Зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану визначаються ст. 64, 85 і 106 Конституції України, Законом України „Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 року, іншими законами України та указами Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях (ч. 2 ст. 64; п. 3 ч. 1 ст. 85; п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції).

За роки незалежності України надзвичайний стан був введений в нашій країні у зв'язку з стихійним лихом 23-27 липня 2008 року у Вінницькій, Івано – Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях, окремі місцевості яких було оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації. У цих умовах треба було мобілізувати зусилля центральних органів державної влади, в тому числі і законодавчого органу, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на ліквідацію наслідків стихійного лиха, а не на розгляд у Верховній Раді України законопроекту про внесення змін до Конституції України. І закономірно, що Верховна Рада України провела позачергову сесію, на якій було затверджено указ Президента України про оголошення окремих територій шести вищезазначених областей зонами надзвичайної екологічної ситуації та внесено зміни до Державного бюджету України на 2008 рік, виділивши на ліквідацію наслідків стихійного лиха 5,8 мільярда гривень (Голос України. – 2008. – 1 серпня. – С.2).

Вітчизняний досвід переконливо свідчить, що навіть в умовах загострення політичного протистояння між різними політичними силами, представленими у вищих органах державної влади, не говорячи вже про воєнний чи надзвичайний стан, прийняття окремих положень Конституції України в червні 1996 року чи внесення змін до неї в грудні 2004 року здійснювалося без достатньої продуманості та виваженості конституційних норм та належного додержання конституційної процедури прийняття закону про внесення змін до Основного Закону держави. Підхід, коли парламентом приймаються поспішні, недостатньо виважені рішення щодо конституційних змін, себе не виправдовує, оскільки політичне протистояння між різними політичними силами, представленими у Верховній Раді України, між Президентом України та парламентом не знижується, а навпаки загострюється. При цьому ці політичні сили часто посилаються на недосконалість деяких положень Конституції України. Отже, для прийняття закону про внесення змін до Конституції необхідна стабільна та сприятлива атмосфера, а не конкуруюча взаємодія вищих органів державної влади, а також, зважаючи на політичну ситуацію, що склалася після президентських виборів 2004 року, і їхніх посадових осіб.

**Стаття 158. 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.**

**Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.**

Передусім зазначимо, що перша частина коментованої статті стосується всіх розділів Конституції України, крім I, III і XIII. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I „Загальні засади”, розділу III „Вибори. Референдум” і роз-

ділу XIII „Внесення змін до Конституції України”, з одного й того самого питання згідно частини 2 статті 156 Основного Закону держави можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання. А повторне подання законопроекту про внесення змін до всіх інших розділів Конституції України з одного того самого питання, як на мене, згідно першої частини статті 158 можливе до Верховної Ради України того самого скликання, про те не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

У практиці роботи парламенту України такий випадок траплявся. Зокрема, 8 квітня 2004 р. на пленарному засіданні Верховної Ради України за проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України” за реєстраційним № 4105 проголосувало 294 народних депутатів. Законопроект за № 4105 як закон не був прийнятий парламентом, оскільки за прийняття такого закону (про внесення змін до Конституції України) необхідно було, щоб за нього проголосувало не менше 300 народних депутатів. Отже, законопроект за № 4105 відповідно до частини 1 статті 158 можна було б повторно подавати до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо нього, тобто після 8 квітня 2005 року.

Однак політична ситуація в країні склалася по-іншому. Народні депутати України, які підтримували намагання тодішнього Президента України Л.Д. Кучми прискорити внесення змін до Конституції України, під час президентських виборів 2004 року та загострення протистояння різних політичних сил використали інший законопроект про внесення змін до Конституції України, а саме за реєстраційним № 4180 як компромісний варіант і який парламентом на предмет його прийняття як закону раніше ще не розглядався, і на його основі 8 грудня 2004 року прийняли Закон України „Про внесення змін до Конституції України” за № 2222. Після цього потреба розглядати законопроект за № 4105 відпала і він був знятий з порядку денного Верховної Ради України.

Заборона повторного подання до Верховної Ради України одного й того ж законопроекту про внесення змін до Конституції України, якщо він уже розглядався парламентом і був відхилений, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо такого законопроекту спрямована на збереження стабільності Основного Закону держави, забезпечення виконання Верховною Радою своїх конституційних повноважень повсякденно в повному обсязі.

На збереження стабільності Конституції України спрямована і друга частина статті 158. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень (строк повноважень парламенту нині відповідно до частини 5 статті 76 Конституції України в редакції 2006 р. п'ять років) не може двічі змінювати одні й ті самі положення Основного Закону України. Таким чином протягом п'яти років роботи парламенту України можна буде змінити ту чи іншу статтю Конституції України, окремі її положення лише один раз.

Коментуючи положення статті 158 Конституції України, варто, як на мене, звернути увагу ще й на таке. Друга частина статті 158 закріпила припис, за яким Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. Виділимо тут словосполучення: одні й ті самі положення Конституції України. Друга частина статті 156 фіксує припис, за яким повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII цієї Кон-

ституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради наступного скликання. А тут виділимо словосполучення: одного й того самого питання.

У науковій літературі тлумачення термінів „одного й того самого положення Конституції України” та „одного й того самого питання”, що стосуються змісту внесення змін до Конституції України дається, як на мене, недостатньо повно. Спробу висловити свої міркування щодо цих термінів зробив П.Б.Євграфов (Конституція України: коментар змін (2004-2007). – С. 73-74). Проте офіційне тлумачення цих конституційних термінів, як стверджує автор, – має дати Конституційний Суд України.

**Стаття 159 . 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.**

Ця стаття передбачає, що законопроект про внесення змін до Конституції України може розглядатися Верховною Радою України на предмет прийняття його як закон лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 нині чинної Конституції України в редакції 2006 року. Які саме вимоги ставляться до законопроекту, мова йшла при коментуванні статті 157 (щоб зміни не передбачали скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, щоб вони не були спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України, щоб зміни до Конституції України не вносилися в умовах воєнного або надзвичайного стану) і статті 158 (повторне подання одного й того самого законопроекту не може вноситися до Верховної Ради України раніше, ніж через рік з дня прийняття нею рішення щодо цього законопроекту, парламент України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України). Ці заборони щодо змісту законопроекту та процедури його внесення гарантують обов'язковість дотримання Верховною Радою України процесуального порядку внесення змін до Конституції України. Однак виникає потреба тлумачення законопроекту компетентним органом ще до того, як він може стати законом. І таким органом в Україні є Конституційний Суд. Саме він надає висновок на законопроект про внесення змін до Конституції України, про його відповідність Основному Закону держави. Висновок Конституційного Суду України щодо конституційності законопроекту про внесення змін до Конституції України виступає важливою юридичною гарантією проти можливості порушення Основного Закону України.

Конституційний Суд України може дати як позитивний, так і негативний висновок на законопроект. Варто підкреслити, що наявність позитивного висновку Конституційного Суду України ще не означає, що законопроект може стати законом. Законопроект може бути прийнятий або відхилений Верховною Радою України. Наприклад, на законопроект про внесення змін до Конституції України за реєстраційним № 4105 Конституційний Суд України дав позитивний висновок, проте Верховна Рада України, розглядаючи його на пленарному засіданні 8 квітня 2004 р., не прийняла, оскільки за нього проголосувало менше кваліфікованої більшості (проголосувало 294 народних депутатів, а згідно ст. 155 Конституції України необхідно було, щоб за нього проголосувало не менше 300 народних депутатів).

Свою особливість має процедура ухвалення закону про внесення змін до розділів І, ІІ, і ІІІ Конституції України. На законопроект про внесення змін до цих розділів Конституційний Суд України може дати позитивний висновок, а Верховна Рада

України може прийняти його як закон, проте він може набрати чинності закону лише тоді, коли буде затверджений всеукраїнським референдумом.

Заслугує уваги ще один аспект, пов'язаний із наданням Конституційним Судом України висновку на законопроект про внесення змін до Конституції України. Як бути із законопроектом у випадку, на який Конституційний Суд України дав висновок, але під час його розгляду на засіданні Верховної Ради України були внесені поправки. Відповідь на це запитання дає Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98: „Законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157, 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його, як закону про внесення змін до Конституції України”. (абзац 7 пункт 3 мотивувальної частини).

Саме так поступила Верховна Рада України із законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування від 8 грудня 2004 р. (реєстр. № 3207-1). На цей законопроект Конституційний Суд України дав свій висновок. Верховна Рада України на своєму пленарному засіданні 23 грудня 2005 р. внесла до нього поправки і знову направила його до Конституційного Суду України на предмет надання нового висновку на його конституційність. Конституційний Суд України 15 січня 2008 р. дав на нього новий висновок, вказавши на положення законопроекту, що відповідали Конституції України, та зробивши певні зауваження. Отже, в даному випадку парламент України та Конституційний Суд України дотрималися необхідної процедури.

\* \* \*

Таким чином, аналіз положень розділу XIII „Внесення змін до Конституції України” переконує, що вони спрямовані передусім на забезпечення стабільності та непопущності основних засад конституційного ладу України, гарантування прав і свобод людини і громадянина, дотримання конституційних вимог щодо процедури внесення змін до Основного Закону держави, забезпечення в цілому стабільності Конституції України, її захисту.

Враховуючи сучасну політичну ситуацію в країні, висловлювання окремих політичних і державних діячів про доцільність, на їх думку, прийняття нової Конституції України (а не нової редакції Конституції чи внесення змін до неї), варто підкреслити, що Основний Закон держави, зокрема її XIII розділ, не передбачає порядку прийняття нової Конституції України. Чинна нині Конституція України в редакції 2006 року не може бути тимчасовим Основним Законом держави. Прийнята в 1996 році Конституція України розрахована на невизначений термін, хоча внесення нових змін до неї бажане, про що заявили Президент України та більшість депутатських фракцій у Верховній Раді України шостого скликання. Однак нове внесення змін до Основного Закону держави – це справа майбутнього. А нині діє Конституція України в редакції 2006 року.

## РОЗДІЛ II. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ 1996 РОКУ

### 2.1. Початок процесу внесення змін до Конституції України 1996 року

Після прийняття Основного Закону України 28 червня 1996 року уже в листопаді 1997 року на основі Конституції України була розроблена концепція державно-правової реформи в Україні, яка передбачала комплексний підхід до її здійснення. Складовими такої реформи мали бути парламентська, адміністративна (реформа виконавчої влади), судово-правова реформа та реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа). Її проведення могло базуватися лише на основі конституційних засад. Було розроблено Концепцію розвитку законодавства України на 1997 – 2005 роки і відповідно Орієнтовну програму законопроектних робіт України на цей самий період, де вже в 1997 році передбачалося підготувати законопроект „Про внесення змін до Конституції України”. Розпочав дискусію з цього питання тодішній директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук В.Ф.Опришко (Голос України.- 1997.- 28 серпня.-С.3).

Внесення змін до Конституції України обґрунтовувалося необхідністю демократизації суспільного і державного життя в нашій країні, реформування політичної системи України в напрямі європейського типу політичної системи, до більш демократичної її моделі. Демократичний підхід вимагав, на думку тодішньої опозиції, перерозподілу конституційних повноважень між Президентом України і Верховною Радою України щодо формування Кабінету Міністрів України, передбачав доцільнішим розширення повноважень Верховної Ради України, як колективного державного органу, щодо формування уряду України та обмеження в цьому питанні повноважень Президента України, який вирішував кадрові питання, як найвища посадова особа, одноосібно. Він призначав за погодженням з Верховною Радою України Прем'єр-міністра України. Всі інші кадрові питання, що стосувалися призначення членів уряду, керівників центральних органів виконавчої влади Президент України вирішував самостійно. Тодішня парламентська опозиція намагалась обмежити повноваження глави держави. Це можна було здійснити лише через внесення змін до Конституції України. Водночас і Президент України у протистоянні з парламентською опозицією пропонував свої пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які змінили б структуру парламенту, обмежили недоторканність народних депутатів тощо.

Робота в цьому напрямі здійснювалася з обох сторін. За 13 років чинної Конституції України Верховна Рада прийняла до розгляду низку законопроектів, які передбачали внесення змін і доповнень до Основного Закону України. Проте згідно зі статтею 159 Конституції України парламент може розглядати такі законопроекти лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Тому такі законопроекти направлялися до Конституційного Суду України. За період чинної Конституції України йому було подано 17 законопроектів, на які він ухвалив висновки щодо їх відповідності чи невідповідності конституційним вимогам, а саме:

- висновок від 25 березня 1999 року №1- в/99 у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України (справа № 1- 19/99);
- висновок від 2 червня 1999 року № 2 – в/99 у справі про внесення змін до статті 46 Конституції України (справа № 1- 20/99);

- висновок від 27 червня 2000 року № 1- в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України (справа № 1- 38/2000);
- висновок від 11 липня 2000 року № 2- в/2000 у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України (справа № 1- 39/2000);
- висновок від 5 грудня 2000 року № 3- в/2000 у справі про внесення змін до статті 80 Конституції України (справа № 1- 35/2000);
- висновок від 21 грудня 2000 року № 4 –в/2000 у справі про зміни до статті 98 Конституції України (справа № 1 – 45/ 2000);
- висновок від 14 березня 2001 року № 1 – в/2000 у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України (справа № 1-в/2001);
- висновок від 4 липня 2001 року № 2 – в/2001 у справі про внесення змін до статті 81 Конституції України (справа № 1 – 34/2001);
- висновок від 16 жовтня 2002 року № 1 – в/2002 щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89' (справа № 1 – 22/2002);
- висновок від 30 жовтня 2003 року № 1 – в/2003 у справі про внесення змін до статей 29, 50, 78 та інших Конституції України (реєстраційний № 3207- 1) (справа № 1- 40/2003);
- висновок від 5 листопада 2003 року № 2 – в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України (реєстраційний № 4105);
- висновок від 10 грудня 2003 року № 3 – в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81 та інших Конституції України (реєстраційний № 4180);
- висновок від 16 березня 2004 року № 1- в/2004 у справі про законопроект № 4105 з внесеними до нього поправками;
- висновок від 12 жовтня 2004 року № 2- в/2004 у справі про законопроект № 4180 із внесеними до нього поправками ;
- висновок від 7 вересня 2005 року № 1 – в/2005 у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України (реєстраційний № 3207- 1 від 8 грудня 2004 року; справа № 1 – 16/2005);
- висновок від 15 січня 2008 року № 1- в/2008 у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України (реєстраційний № 3207- 1 від 23 грудня 2005 року з внесеними до нього поправками).
- висновок від 10 вересня 2008 року №2-в/2008 у справі про внесення змін до Конституції України щодо обмеження депутатської недоторканності (реєстр. №1375 від 18 січня 2008 року; справа № 1-31/2008).

Отже, процес внесення змін до Конституції України в редакції 1996 року офіційно був започаткований в 1999 році про що засвідчують висновки Конституційного Суду України щодо відповідності поданих законопроектів про внесення змін до Основного Закону України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Проте серед цих законопроектів слід виділити проект Закону України від 1 липня 1999 року про внесення змін до статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV „Перехідні положення” Конституції України. Цей законопроект передбачив внесення змін не до окремих, а низки статей України. Його розробили опозиційні до тодішнього Президента України Л.Кучми народні депутати України, які відповідно до статті 93 Основного Закону України використали своє право законодавчої ініціативи.

Парламентський законопроект пропонував внести зміни, які регламентували б організацію і порядок роботи органів Верховної Ради України, засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону, статус, організацію і порядок діяльності Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини законами України (п. 21ст. 92), передбачили б дотримання Президентом України термінів застосування вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (ч. 2 ст. 94; п.30 ст. 106), функцій Конституційного Суду України шляхом ухвалення ним не лише рішень, але й висновків з питань передбачених Конституцією України (ст.150) та інших. Конституційний Суд України вказав на потребу серйозного і кваліфікованого доопрацювання цього законопроекту (Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 4-13).

З огляду на загострення суперечностей між Президентом України і Верховною Радою України, необхідність подолання протистояння і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої і виконавчої влади та з метою з'ясування думки громадян України щодо деяких актуальних питань функціонування Верховної Ради України 16 квітня 2000 року був проведений всеукраїнський референдум за народною ініціативою, яким пропонувалося внесення змін до Конституції України. На референдумі з'ясовували позиції громадян України щодо доповнення Конституції України положеннями про дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України у разі, якщо вона протягом одного місяця не зможе сформувавши постійно діючу парламентську більшість або затвердити протягом трьох місяців Держбюджет України (ст. 90), про вилучення з Конституції України норми, що народні депутати України не можуть бути без згоди парламенту притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (ст.80), про зменшення складу Верховної Ради України з 450 до 300 депутатів (ст.76), про необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, де одна із палат представляла б інтереси регіонів країни. За ці пропозиції громадяни України проголосували схвально: було подано в залежності від пропозиції 81, 68- 89, 91 відсотка голосів громадян України від тих, хто взяв участь у референдумі (Урядовий кур'єр.- 2005.-5 травня. – С. 4). Отже, результати референдуму засвідчували про повну підтримку винесених на нього питань та ймовірний, на думку академіка НАН України В.М.Литвина, перерозподіл державної влади, концентрація ключових владних повноважень довкола інституту президентства, зростання впливу регіонів на процес державного управління (Литвин В. Україна: досвід та проблеми державотворення (90-ті роки ХХ ст.).- К., 2001.- С. 87).

Виходячи з підсумків референдуму Президент України подав до Верховної Ради законопроект „Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”. Водночас частина депутатів розробила альтернативний законопроект „Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000року”. Обидва законопроекти за зверненням Верховної Ради України розглядалися Конституційним Судом України на предмет надання ним висновку щодо відповідності законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Аналіз законопроектів свідчить, що вони пропонували різні підходи до виконання рішень референдуму. Президентський законопроект передбачав внесення, відповідно до результатів референдуму, змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України в редакції 1996, що посилювало би вплив глави держави на Верховну Раду України.

Парламентський законопроект орієнтував на зміну форми державного правління в Україні. Поряд із змінами, що збігалися із вищезазначеними змінами президентського законопроекту статей 76, 80, 90, 106 Конституції України, парламентський законопроект передбачав внесення змін і доповнень також до статей 75, 76, 79, 80, 84, 85, 93, 94, 96, 97, 98, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 122, 150 та інших Основного Закону України, пов'язаних із запровадженням в Україні двопалатного парламенту, перерозподілом повноважень між Верховною Радою України і Президентом України та зміною статусу Кабінету Міністрів України (Вісник Конституційного Суду України.-2000.-№3.-С.10-23).

На думку народних депутатів України, внесення таких змін до Конституції України було зумовлено не тільки результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., а й необхідністю подальшого вдосконалення Конституції України, її адаптації до правових основ європейської демократії. Міркування народних депутатів України, на мою думку, заслуговували на схвалення.

Протистояння між тодішніми Президентом і парламентом України загострювалося. Виходячи із політичної ситуації, що склалася, з потреби внесення комплексних змін до Конституції України, Президент України 29 травня 2000 р. видав указ, яким передбачив створення конституційної комісії з розробки пакета відповідних змін до Основного Закону України. Конституційна комісія мала визначитися з принципами та порядком формування двопалатного парламенту, оптимальним визначенням поняття «постійно діюча парламентська більшість», з переглядом змісту депутатського імунітету, кількістю членів парламенту, розв'язати деякі інші важливі питання.

У зв'язку з частими виходами деяких народних депутатів України, обраних за партійними списками, зі складу однієї фракції і переходом до іншої, частина народних депутатів України 1 грудня 2000 р. подала до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 6254). У ньому передбачалося доповнити статтю 81 положенням, що 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. Конституційний Суд України дане положення законопроекту в своєму висновку від 4 липня 2001 року визнав таким, що відповідало конституційним вимогам (Вісник Конституційного Суду України.-2001.-№4.-С. 31-34).

Положення вищезазначених парламентських законопроектів про внесення змін до Основного Закону України з урахуванням висновків Конституційного Суду України були використані у новому законопроекті «Про внесення змін і доповнень до Конституції України», поданому народними депутатами України до парламенту 23 лютого 2001 р. (реєстр. № 7091). Крім положень попередніх законопроектів тут передбачалася низка нових пропозицій: утворення парламентської (депутатської) більшості і формування нею складу уряду (ст. 82); розширення повноважень Верховної Ради України щодо призначення на посаду і звільнення з посади Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України, затвердження нею персонального складу уряду, деяких керівників центральних органів виконавчої влади (ст. 85); пропорційне обрання керівників органів парламенту відповідно до представництва в ньому політичних сил (нова стаття 89); зменшення кількості народних депутатів з трьох четвертих до двох третіх від конституційного складу парламенту, які могли б прийняти рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту



(ст. 111); у разі дострокового припинення повноважень Президента України покладання виконання його обов'язків не на Прем'єр-міністра України, а на Голову Верховної Ради України (ст. 112); відповідальність уряду уже перед парламентом (ст. 113) та складання своїх повноважень перед новообраною Верховною Радою України (ст. 115); розширення повноважень уряду у вирішенні кадрових питань в органах виконавчої влади (статі 116, 118) тощо (Вісник Конституційного Суду України.-2002.-№5.-С. 18-26).

Даний законопроект був поданий до Конституційного Суду України. Народні депутати України зумовлювали прийняття зазначених змін і доповнень до Основного Закону України необхідністю більш «чіткого розподілу обов'язків гілок влади», посилення взаємозв'язку та взаємної відповідальності Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, а також звільнення Президента України від виконання певних обов'язків, які, на їх думку, були «причиною зайвих напружень у відносинах між гілками влади»(Там само.-С. 22).

Своє ставлення щодо зазначених пропозицій народних депутатів висловили тодішні Президент України і Кабінет Міністрів України у листах до Конституційного Суду України. Президент України зазначив, що більшість положень парламентського законопроекту, на його думку, не відповідала вимогам статті 157 Конституції України. Кабінет Міністрів України в запропонованих законопроектом змінах і доповненнях бачив в основному надання парламенту і уряду повноважень, які за Конституцією України здійснює Президент України, і що це може призвести до розбалансування передбаченого Конституцією України механізму рівноваги між органами законодавчої, виконавчої та судової влади (Там само.-С. 22).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення парламентського законопроекту відповідали вимогам Конституції України крім одного доповнення, що комітети Верховної Ради України також «здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами», за яким було припинено конституційне провадження (Там само.-С. 22).

Але цей законопроект на пленарне засідання Верховної Ради України не виносився. Конституційний процес сповільнився. Політичні сили й народні депутати України свою увагу сконцентрували на чергових виборах до Верховної Ради України, які мали відбутися в березні 2002 р.

Після чергових виборів до Верховної Ради України в 2002 р. народні депутати України нового, четвертого скликання, які стояли на позиції внесення змін до Конституції України, на мою думку, не виявили необхідної активності щодо проведення політичної реформи через внесення змін до Конституції України відповідно до запропонованого 23 лютого 2001 р. законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 7091).

Тим часом ініціативу перехопив тодішній Президент України Л. Д. Кучма та його прибічники у Верховній Раді України. У день відзначення 11-ї річниці Незалежності України 24 серпня 2002 р. у зверненні до українського народу він наголосив, що для сталого та динамічного розвитку України необхідні рішучі зміни в її політичній системі. Для подальшого розвитку країни він обґрунтував потребу переходу від президентсько-парламентської республіки, яка на попередньому етапі її розвитку була, на його думку, єдиною формою державного правління, до парламентсько-

президентської республіки, що сприяло б створенню механізму узгодженої роботи уряду і парламентської більшості, яка формувала б коаліційний уряд і відповідала за його діяльність. Із запровадженням такої моделі державного правління, на його думку, посилилася б роль партій та структур громадянського суспільства. Він звернувся до Верховної Ради України утворити парламентську більшість, яка сформувала б уряд, і вони разом реалізовували свою економічну політику і відповідали за неї перед народом. Однак така практика мала бути закріплена конституційно, тобто через внесення змін до Основного Закону України. Він запропонував прискорити процес політичної реформи (Урядовий кур'єр.-2002.-28 серпня.-С. 1-2).

Для опрацювання проекту реформи були створені спочатку Президентом України, а згодом і Верховною Радою України комісії. Проте різні підходи і різне бачення владою та опозицією проведення реформи не дали позитивних результатів. Президент України вважав, що час для успішної роботи з питань політичної реформи було втрачено. Тому за його словами він «вирішив винести обговорення реформи з кола протистояння полярних політичних сил» (Урядовий кур'єр.-2003.-7 березня.-С. 1). Він підготував і подав до Верховної Ради України свій проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Водночас він видав указ Президента України від 6 березня 2003 р. про винесення цього законопроекту на всенародне обговорення, яке проводилося протягом двох місяців (березень–травень 2003 р.).

Тодішні опозиційні фракції у Верховній Раді України не сприйняли таке рішення Президента України. Проведення обговорення президентського законопроекту ними оцінювалося негативно. Проте обговорення законопроекту відбулося. Станом на 26 травня 2003 р. в його обговоренні взяло участь понад 9 млн громадян України. Вони висловили свої думки в публічних дискусіях, виступах у пресі та зверненнях до спеціальної робочої групи з питань реформи політичної системи, до владних структур. Всенародне обговорення законопроекту стало свого роду його громадянським доопрацюванням, його колективним удосконаленням.

Підсумовуючою в обговоренні законопроекту стала науково-практична конференція «Конституційний устрій держави», організована Міністерством науки і освіти України та Міністерством юстиції України 8 травня 2003 р. В її роботі взяли участь відомі вчені – правознавці, практики, серед яких Ю. Шемшученко, В. Погорілко, М. Козюбра, М. Костицький, Ю. Тодика, О. Копиленко, В. Журавський, А. Заєць та ін. Учасники конференції, схвалюючи загалом певні ідеї, закладені в законопроекті, відзначили, що багато з них потребує істотного доопрацювання із залученням відповідних професійних сил – як політиків, так і вчених. Таким чином положення законопроекту проходили, можна сказати, політичну та фахову апробацію. (Освіта України.-2003.- 13 травня.-С. 4).

З урахуванням результатів всенародного обговорення законопроекту та даних соціологічного опитування Президентом України було підготовлено оновлений (заключний) проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». 19 червня 2003 р. цей законопроект був поданий до парламенту (реєстр. № 3207) (Урядовий кур'єр.-2003.- 21 червня.-С.3-4). У Верховній Раді України його підтримували народні депутати тодішньої пропрезидентської парламентської більшості. Вони вважали, що президентський законопроект має стати тим єдиним законопроектом, який може бути схвалений Верховною Радою України. За словами керівника опозиційної фракції Соціалістичної партії України О. О. Мороза парламентська більшість

пробувала «протягнути цей проект через парламент як єдиний варіант політичної реформи» (Голос України.-2004.-27 січня.-С.8).

Президентський законопроект пропонував змінити форму державного правління – перейти від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Він передбачав впровадження пропорційної виборчої системи при виборах до Верховної Ради України і створення у ній постійно діючої парламентської більшості; збільшення строку повноважень депутатів місцевих рад до п'яти років, а чергові вибори депутатів сільської, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови проводити у рік, протягом якого проводяться чергові вибори Президента України, до Верховної Ради України та до Верховної Ради АР Крим; дострокове припинення повноважень народного депутата у разі: не усунення ним протягом двадцяти днів обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; виходу (виключення) народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій); відсутності його без поважних причин на двадцяти пленарних засіданнях парламенту протягом календарного року (п.5,6,7 ст.81 законопроекту).

В законопроекті пропонувалося внести доповнення до Конституції України про надання Президенту України додаткових повноважень щодо дострокового припинення повноважень парламенту у таких випадках:

1. якщо протягом одного місяця у Верховній Раді не сформовано постійно діючу парламентську більшість;
2. якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України, який призначається Верховною Радою;
3. якщо до 1 грудня не затверджено бюджет України на наступний календарний рік.

Законопроект пропонував доповнити Конституцію України в редакції 1996 р. правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України і такій гілці влади, як судовій, зокрема, Верховному Суду України.

Пропонувалося розширити повноваження Кабінету Міністрів України: передбачалося доповнення, що він за поданням Прем'єр-міністра мав би призначати керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів, припиняти повноваження цих осіб (п. 10 ст. 116), призначати половину складу Ради Національного банку України (п. 11 ст. 116).

Законопроект передбачав по-новому формувати уряд України: парламентська більшість мала б пропонувати Президенту України кандидатуру Прем'єр-міністра України і за поданням Президента Верховна Рада України мала б його призначати (абзаци 2, 3 ст. 114). Уряд мав би формуватися таким чином: частина уряду призначається парламентом, а частина Президентом України (міністри внутрішніх справ, оборони і закордонних справ тощо).

Пропонувалися зміни щодо формування складу суддів Конституційного Суду України та суддів загальної юрисдикції: судді загальної юрисдикції мали б обиратися на 10 років, а не на «безстроково», судді Конституційного Суду мали б призначатися Президентом і Верховною Радою України, позбавивши такого права з'їзду суддів України.

## 2.2. Особливості парламентських законопроектів про внесення змін до Конституції України (реєстраційні № № 3207-1, 4105, 4180)

Опозиційно налаштовані до тодішньої влади народні депутати України (161парламентарій) підготували свій (парламентський) альтернативний президентському законопроектові проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» і 1 липня 2003 р. подали його до Верховної Ради України (реєстр. № 3207-1). У протистоянні парламентська опозиція домоглася того, що обидва (президентський і парламентський) законопроекти були направлені до Конституційного Суду України. Тодішній Президент України Л. Д. Кучма свій законопроект з Конституційного Суду України відкликав. Парламентський законопроект про внесення змін до Основного Закону України (реєстр. № 3207-1) Конституційним Судом України був прийнятим до розгляду. Л. Д. Кучма усвідомлював політичну ситуацію, що склалася в парламенті: ні його, ні опозиції законопроекти про внесення змін до Конституції України не знайдуть необхідної підтримки. Тому він особисто доручив тодішньому голові Адміністрації Президента В. В. Медведчуку провести політичні консультації з керівниками парламентських фракцій Комуністичної партії України і Соціалістичної партії України щодо узгодженого законопроекту про внесення змін до Конституції України, який одержав би підтримку у Верховній Раді України. Такі переговори відбулися. Був підготовлений узгоджений законопроект про внесення змін до Конституції України від 4 вересня 2003 р. (реєстр. № 4105) під відомою в пресі назвою Медведчука – Симоненка. Цей законопроект був поданий до Верховної Ради України 233 народними депутатами України (Гавришем С. Б., Богатирьовою Р. В., Ващук К. Т., Гапочною М. М., Симоненком П. М. та ін.). Ними пропонувалося 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». Законопроект 4105 був направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Голос України.-2003.-14 листопада.-С.10).

Через два тижні, 19 вересня, тодішня парламентська більшість (Гавриш С. Б., Богатирьова Р. В., Ващук К. Т., Гапочка М. М., Задорожній О. В. та ін.) подала до Верховної Ради України уже без погодження з керівниками фракцій Компартії України і Соцпартії України ще один законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180), ідентичний (тотожний) із законопроектом № 4105 за винятком таких положень «Розділу XVI. Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України», як-от:

- Президент України обирається Верховною Радою України в останній четвер жовтня 2004 року (за законопроектом № 4105 – в місячний строк після набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році);
- продовжити на один рік (з чотирьох до п'яти років) повноваження народних депутатів четвертого скликання Верховної Ради України (тобто чергові вибори до парламенту мали б проводитися не в 2006 р., як за законопроектом № 4105, а в 2007 році (Вісник Конституційного Суду України.-2003.-№5.- С.73; №6.-С.16,17).

Внесення таких змін до законопроекту № 4180 у порівнянні з законопроектом № 4105 було зрозумілим. Діюча на той час парламентська більшість сподівалась через об-

рання свого представника Президентом України Верховною Радою України у жовтні 2004 р. залишитися при владі, адже було важко передбачити, як складеться політична ситуація для тодішньої пропрезидентської парламентської більшості після виборів народних депутатів України в 2006 році на засадах пропорційної системи в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків політичних партій: могло статися таке, що опозиційні політичні сили на виборах у 2006 р. здобудуть перемогу і сформулюють свою парламентську більшість, яка обере Президентом України свого представника, сформує свій коаліційний уряд. Проте парламентська більшість знала і те, що вона у Верховній Раді України на той час і на майбутнє могла становити лише абсолютну більшість (понад половину від конституційного складу парламенту – від 450: на вересень 2003 р. до неї входило близько 240 народних депутатів України), а не кваліфіковану більшість (не менше ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України – від 450, тобто не менше ніж 300 народних депутатів України). Внесення змін до Конституції України за чинним Основним Законом України потребувало і потребує, щоб за такі зміни проголосували не менше ніж 300 народних депутатів України (ст. 155). Тому, як мені здається, щоб повернути на свій бік частину народних депутатів України, які не входили до опозиції, парламентська більшість і запропонувала внести нові зміни, де передбачалося продовжити на один рік (з чотирьох до п'яти) повноваження народних депутатів України четвертого скликання Верховної Ради України, тобто чергові вибори до парламенту проводити не в 2006 р., а в 2007 р. Вона сподівалася через внесення таких змін до Конституції України залишитись ще на деякий час (від двох з половиною до трьох з половиною років) при владі (у жовтні 2004 р. через парламент обрати Президентом України свого представника і віддалити ще на один рік вибори народних депутатів України на засадах пропорційної системи), і тим часом краще підготуватися до виборів народних депутатів України в 2007 р., використовуючи політичні технології, адміністративний ресурс і навіть вдаючись до фальсифікацій, що засвідчив другий тур виборів Президента України 21 листопада 2004 р., і таким чином здобути перемогу над опозиційними політичними силами, утвердити свою парламентську більшість, яка б через Верховну Раду України знову обрала б Президентом України їхнього представника та сформувала б із своїх представників Кабінет Міністрів України.

Цей намір тодішньої пропрезидентської парламентської більшості розгадали опозиційні до тодішньої влади політичні сили, представлені у Верховній Раді України. Законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180) опозиційні парламентські фракції як правого («Наша Україна», БЮТ), так і лівого (Компартія України і Соцпартія України) спрямування не сприйняли. І все ж він у протистоянні опозиційних народних депутатів України був схвалений тодішньою пропрезидентською парламентською більшістю і направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Вісник Конституційного Суду України.-2003.- №6.-С.16,17).

Розглянувши всі три законопроекти про внесення змін до Конституції України (реєстраційні №№ 3207-1, 4105, 4180) Конституційний Суд України визнав їх такими, що відповідали вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України (висновки Конституційного Суду України на законопроект № 3207-1 від 30 жовтня 2003 р. № 1-в/2003, справа № 1-40/2003; на законопроект № 4105 – від 5 листопада 2003 р. № 2-в/2003, справа № 1-39/2003; на законопроект № 4180 – від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003, спра-

ва № 1-47/2003), за винятком одного положення законопроекту № 3207-1 (Вісник Конституційного Суду України.-2003.-№5.-С.21-43; №6.-С.16-35).

Аналіз положень законопроектів свідчить про їх відмінності. Вони стосувалися порядку формування, повноважень органів державної влади та системи місцевого самоврядування. Це викликало не лише дискусії, але й протистояння між тодішніми парламентською опозицією і парламентською більшістю.

Парламентська опозиція і парламентська більшість передбачали різні підходи і наміри, зокрема, при доповненні положень Конституції України щодо несумісності мандата народного депутата України з іншими видами його діяльності. Так, до положень Конституції України в редакції 1996р. (ч. 2 ст. 78) про неможливість народному депутатові України мати іншого депутатського мандата, бути на державній службі законопроект за № 3207-1 парламентської опозиції пропонував доповнення про неможливість також «обіймати інші посади (у тому числі на безоплатній основі) в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, утвореними цими органами закладах, підприємствах, установах та організаціях»(Голос України.-2003-12 серпня.-С.10).

Законопроекти за № 4105 і 4180 парламентської більшості передбачали також до ч. 2 ст. 78 однакове за змістом і редакцією доповнення про неможливість народним депутатам України «обіймати інші оплачувані посади (крім посад міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади)», яке, як видно, суттєво вирізнялося від пропозицій законопроекту за № 3207-1 тим, що за ним народним депутатам України могло б допускатися суміщення посад міністрів та керівників центральних органів виконавчої влади. З цього випливало, що тодішня парламентська більшість надіялася як в парламенті, так і в уряді мати одних і тих самих своїх представників і таким чином впливати на прийняття у Верховній Раді України законів, запропонованих Кабінетом Міністрів України.

Законопроекти за № 4105 і 4180 парламентської більшості пропонували доповнення до статті 83 Конституції України про утворення у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій і депутатських груп, до якої входила би більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту і яка відповідно до Конституції України вносила би пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, формувала би склад Кабінету Міністрів України і відповідала б за його діяльність (ч. 5 ст. 83).

Водночас з цим законопроекти за № 4105 і 4180 пропонували встановити термін, протягом якого мала б бути сформована така коаліція, а саме: 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 (ч. 6 ст. 83) (Голос України.-2003.-14 листопада.-С.10; 16 грудня.-С.16).

Зазначимо, що парламентська опозиція своїм законопроектом № 3207-1 таких доповнень до Основного Закону України не передбачала. Зрозуміло чому: вона на той час в парламенті була в меншості. А тодішня парламентська більшість намагалася своє провідне становище, яке вона мала у Верховній Раді України до президентських виборів у жовтні 2004 р., закріпити його конституційно навіть і за допомогою тиску та інших методів впливу на народних депутатів України.

Відмінності у підходах парламентської більшості і парламентської опозиції спостерігалися в пропозиціях щодо внесення змін до повноважень Верховної Ради України при призначенні нею Прем'єр-міністра України та формуванні складу Кабінету Міністрів України. Опозиція пропонувала розширити в цьому повноваження парламенту та уряду і таким чином підвищити їх роль. Парламентська більшість намагалася головні пропозиції при призначенні Прем'єр-міністра України та членів уряду залишити за Президентом України. Так, за законопроектом за № 3207-1 парламентської опозиції (п. 12 ст. 85) до повноважень Верховної Ради України мали б належати призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, звільнення його з посади та прийняття його відставки; затвердження на посадах персонального складу Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра; затвердження на посадах та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра окремих членів Кабінету Міністрів України (Голос України.-2003.-12 серпня.-С.10).

Положення законопроектів за № 4105 і 4180 щодо внесення змін до повноважень Верховної Ради України та уряду були тотожні (п. 12 ст. 85). Ними передбачалося, що Верховній Раді України мали б належати 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 (Голос України.-2003.-14 листопада.-С.10; 16 грудня.-С.16).

Отже, за законопроектами за № 4105 і 4180 парламентської більшості Президент України мав би більший вплив на призначення не лише Прем'єр-міністра України (парламент призначає Прем'єр-міністра України за поданням Президента України), як передбачалося і законопроектом за № 3207-1 парламентської опозиції, а й на призначення міністрів оборони і закордонних справ та голови служби безпеки України, які мали б призначатися Верховною Радою України за поданням Президента України, а не за поданням Прем'єр-міністра України, як пропонувалося законопроектом за № 3207-1 парламентської опозиції.

Різнилися підходи парламентської більшості і парламентської опозиції щодо внесення змін до положень призначення і звільнення Генерального прокурора України (п. 25 ст. 85), складу Ради Національного банку України та Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення (пункти 19, 20 ст. 85). Парламентська більшість (законопроекти за № 4105 і 4180) пропонувала, щоб Генеральний прокурор України призначався на посаду і звільнявся з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України (п. 25 ст. 85; п. 11 ст. 106), а парламентська опозиція (законопроект за № 3207-1) пропонувала, щоб Генеральний прокурор України призначався на посаду і звільнявся з посади Верховною Радою України за поданням Президента України (п. 25 ст. 85; п. 10 ст. 106).

Парламентська опозиція (законопроект за № 3207-1) пропонувала, щоб Верховній Раді України належало право призначення та звільнення всіх членів Ради Національного банку України та Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення (пункти 19, 20 ст. 85). Парламентська більшість (законопроекти за № 4105 і 4180) передбачала, щоб половину складу Ради Національного банку України та Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення призначала та звільняла Верховна Рада України (пункти 19, 20 ст. 85), а другу половину складу Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення призначав Президент України (п.13 ст. 106), другу половину складу Ради Національного банку України – Кабінет Міністрів України (п. 12 ст. 116).

Різними були підходи парламентської більшості і парламентської опозиції щодо порядку обрання Президента України. Парламентська більшість своїми законопроектами за № 4105 і 4180 пропонувала змінити порядок обрання Президента України громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч.1 ст. 103 Конституції України) на обрання його Верховною Радою України шляхом таємного голосування не менш як двома третинами від її конституційного складу (частини 1, 2 ст. 103 законопроектів за № 4105 і 4180). Парламентська опозиція (законопроект за № 3207-1) таких змін не передбачала. Отож парламентська більшість плекала надії, що через такі зміни до Конституції України вона може у парламенті обрати Президентом України свого представника.

Свої відмінності мали пропозиції законопроектів парламентської більшості і парламентської опозиції щодо порядку призначення на посаду Прем'єр-міністра України залежно від розстановки політичних сил у Верховній Раді України. Якщо законопроект за № 3207-1 парламентської опозиції передбачав, що за подання Президента України на посаду Прем'єр-міністра України призначається представник політичної партії (виборчого блоку партії), яка (який) у парламенті мала (мав) найбільшу кількість народних депутатів України, у разі відмови цієї партії (виборчого блоку партії) або відхилення Верховною Радою України запропонованої нею (ним) кандидатури – представник другої за кількістю народних депутатів України партії (виборчого блоку партії), а у разі відхилення парламентом двох попередньо запропонованих кандидатур – представник парламентської коаліції, то законопроекти за № 4105 і 4180 передбачили внесенням Президентом України на посаду Прем'єр-міністра України кандидатури за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп, до якої мала б входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (п.2 ст. 114).

Можна зрозуміти пропозиції парламентської опозиції щодо того, щоб на посаду Прем'єр-міністра України призначався представник політичної партії (виборчого блоку партії), яка (який) у парламенті мала (мав) у Верховній Раді України найбільшу кількість народних депутатів України, адже після виборів до Верховної Ради України у 1998 р. найбільшою фракцією у парламенті була фракція Комуністичної партії України, а після таких самих виборів у 2002 р. – фракція «Наша Україна». Отже, логічно що вони ставили питання про те, щоб їхній представник очолював Уряд України.

Законопроект за № 3207-1 парламентської опозиції пропонував внесення змін до розділів Конституції України, що стосувалися територіального устрою України й місцевого самоврядування, чого не передбачали, за винятком окремих, законопроекти за № 4105 і 4180 парламентської більшості. Так, законопроект за № 3207-1 пропонував замінити положення чинної Конституції України «Систему адміністративно-територіального устрою України» складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133) на нове положення «Адміністративно-територіальними одиницями України» є Автономна Республіка Крим, області, райони та громади (сільські, селищні, міські). Водночас давалося визначення громади.

Запропоновані зміни й доповнення щодо місцевого самоврядування були спрямовані на наближення до європейських стандартів, на чіткіше визначення поняття «місцевого самоврядування», на розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, на усунення дублювання повноважень державних органів влади і органів місцевого самоврядування (частини 1, 3, 4 ст. 140).



Законопроекти за № 4105 і 4180 парламентської більшості містили «Розділ XVI. Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України». Такий розділ був відсутній у законопроекті за № 3207-1 парламентської опозиції. Зазначу й те, що прикінцеві положення законопроектів за № 4105 і 4180 мали певні відмінності. Вони стосувалися терміну і порядку обрання Президента України, строків повноважень Верховної Ради України четвертого скликання та терміну проведення чергових виборів народних депутатів України.

Законопроект за № 4105, який підтримувала фракція Комуністичної України, передбачав, що строк повноважень Верховної Ради України, обраної у 2002 р., має бути відповідно до чинної Конституції України чотири роки і вибори народних депутатів України мають відбутися відповідно до Основного Закону України у 2006 році (пункти 2, 3 Прикінцевих положень).

Водночас з цим законопроект за № 4180 пропонував чергові вибори конституційного складу Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України провести у 2007 р., тобто продовжити на один рік (з чотирьох до п'яти) повноваження народних депутатів України четвертого скликання (п. 2 Прикінцевих положень).

Щодо терміну і порядку обрання Президента України, то запропоновані зміни були різними. Законопроект за № 4105 передбачав, що чергові вибори Президента України проводяться згідно з чинною Конституцією України всенародно в останню неділю жовтня 2004 р., що Президент України набуває повноважень відповідно до цього Закону після вступу на пост за результатами виборів Президента України у 2004 р. і що його повноваження припиняються у 2006 р. з моменту вступу на пост новообраного Президента України. Законопроект за № 4105 передбачав, що у 2006 р. Президент України відповідно до змін до Конституції України обиратиметься уже Верховною Радою України, обраною у 2006 р., в місячний строк після набуття нею повноважень (пункти 4, 5, 6 Прикінцевих положень).

Законопроект за № 4180 пропонував внести зміни до Конституції України, за якими Президент України мав би обиратися Верховною Радою України вже в 2004 р. в останній четвер жовтня, а наступні вибори Президента України мали б проводитися в місячний строк після набуття повноважень Верховною Радою України, обраною вже у 2007 р. Обрання Президента України у 2007 р. мало б проводитися також Верховною Радою України (п. 3 Прикінцевих положень).

Ось такі були основні відмінності у підходах і баченні внесення змін до Конституції України парламентської опозиції і пропрезидентської парламентської більшості. Знаходження компромісних рішень вимагало від обох сторін певних зусиль, складної і напруженої роботи, конструктивних пошуків узгоджених дій.

### **2.3. Процес прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV**

Процес прийняття Закону України про внесення змін до Конституції України, якщо його (процес) розглядати як сукупність низки послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату (в даному випадку внесення змін до Конституції України), був тривалим, досить складним, відбувався в постійному протистоянні тодішніх пропрезидентської парламентської більшості і парламентської опозиції.

Верховна Рада України 9 грудня 2003 р. доручила тимчасовій спеціальній комісії (співголови С. Б. Гавриш і О. О. Мороз) доопрацювати законопроекти за № 3207-1,

4105 і 4180 з урахуванням відповідних висновків Конституційного Суду України, а також вимог юридичної техніки та внести доопрацьовані законопроекти на розгляд парламенту до 23 грудня 2003 р.

Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України, за словами тодішнього Голови Верховної Ради України В. М. Литвина, за основу взяла законопроект про внесення змін до Конституції України від 4 вересня 2003 р. (реєстр. № 4105). До нього було внесено певні доповнення, зміни і поправки в рамках зауважень висновку Конституційного Суду України від 5 листопада 2003 р. № 2-в/2003 (справа за № 1-39/2003).

23 грудня 2003 р. питання про внесення змін до Конституції України у варіанті законопроекту за № 4105 з внесеними до нього змінами мало розглядатися на пленарному засіданні Верховної Ради України. Однак фракції «Наша Україна», БЮТ і СПУ блокували роботу парламенту. Опозиція мотивувала свої дії тим, що вона подала проекти постанов про неприйнятність ухвалення цього законопроекту, оскільки він звужує демократичні права і свободи громадян. На думку опозиції, необхідно було розглянути всі законопроекти (реєстр. № 3207-1, 4105, 4180) про внесення змін до Конституції України з доповідями, співповідями та іншими заходами до голосування по законопроекту № 4105. Вона не сприймала положення законопроекту про обрання в 2004 р. Президента України парламентом. Опозиція категорично виступала проти прийняття законопроекту № 4105, як варіанту внесення змін до Конституції України. Тодішній лідер фракції «Наша Україна» В. А. Ющенко заявив, що «Наша Україна» передусім виступає проти концентрації влади в одних руках, обрання президента парламентом і суміщення в часі парламентських та президентських виборів.

Парламентська більшість, до якої приєдналися комуністи, наполягала на тому, щоб провести голосування за поданий законопроект за № 4105 (Медведчука–Симоненка). Були різні пропозиції: голосувати бюлетенями або поіменно. Голосування відбулося в складному режимі політичного протистояння 24 грудня 2003 р. руками народних депутатів України. За законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105) проголосувало 276 осіб: представники парламентської більшості і 49 членів фракції КПУ (Голос України.-2004.-13січня.-С.3). Цей законопроект був направлений до Конституційного Суду України.

Однак опозиція вважала результати голосування нелегітимними, оскільки, на її думку, було порушено норми Конституції України і Регламенту Верховної Ради України. Водночас вона категорично виступала проти деяких положень законопроекту № 4105 і, зокрема, обрання Президента України парламентом. У своїх діях опозиція спиралась також на результати соціологічних опитувань, за якими абсолютна більшість респондентів – 88 відсотків – була переконана в тому, що Президент України має обиратися всенародно, а 80 відсотків вважали, що порядок обрання глави держави слід ухвалювати не парламентом, а за результатами всеукраїнського референдуму, і лише 9 відсотків опитаних згодні були делегувати Верховній Раді України право внесення відповідних змін до Конституції України (Столиця.-2004.-23-29січня.-С.5).

Після новорічно-різдвяних канікул парламентська криза загострилася. Причиною такого загострення було прагнення різних політичних сил реалізувати свої цілі в боротьбі за владу, яке вилилося при розгляді в парламенті питання політичної реформи.

І все ж 3 лютого 2004 р. відбулася зустріч тодішнього Президента України Л. Д. Кучми з лідерами фракцій Верховної Ради України, де він наполягав на обов'язковості проведення конституційної реформи, ще раз повторив, що «ні за яких обставин» не збирається «брати безпосередню участь у президентських виборах», що його позиція – «вибори Президента України повинні бути всенародні» (Урядовий кур'єр.-2004.-4лютого.-С.1-2).

3 лютого 2004 року в обстановці гострого політичного протистояння відбулося засідання позачергової сесії Верховної Ради України. Постановою парламенту вилучалися із законопроекту № 4105 з внесенням до нього поправок положення про обрання Президента України в 2004 р. парламентом (тобто він мав обиратися всенародно) та про обмеження терміну (10 роками) обрання суддів (тобто судді мають обиратися безстроково) тощо. За законопроект № 4105 з внесеними до нього поправками проголосували народні депутати України парламентської більшості, фракцій КПУ та СПУ – із 322 зареєстрованих у залі 304. Цей законопроект був направлений до Конституційного Суду України на предмет надання ним висновку щодо відповідності законопроекту № 4105 вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Народні депутати парламентської більшості, фракцій комуністів і соціалістів, переслідуючи зокрема кожні свої цілі, намагалися прискорити процес внесення змін до Конституції України. Саме тому вони пішли на компроміс, від чого відмовилися, також переслідуючи свої цілі, фракції «Наша Україна» і БЮТ. Парламентарі більшості, фракцій комуністів і соціалістів усвідомлювали, що їхніх голосів кожних зокрема (згідно з угодою парламентська більшість налічувала 238 осіб, фракція комуністів – 59, соціалістів – 20 осіб) недостатньо для того, щоб внести зміни до Основного Закону України (чинна конституційна норма передбачає можливість внесення змін при мінімумі 300 голосів народних депутатів «за» – ст. 155). Так, ситуативно парламентська більшість, комуністи й соціалісти, йдучи на компроміс, об'єдналися за внесення змін до Конституції України у варіанті законопроекту № 4105 з внесеними до нього поправками від 3 лютого 2004 р.

Конституційний Суд України на цей законопроект дав позитивний висновок. 8 квітня 2004 р. законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105) з внесеними до нього поправками розглядався на пленарному засіданні Верховної Ради України. Обговорення законопроекту відбувалося гостро, в напруженій дискусії. Лідери й уповноважені фракцій парламентської більшості, комуністів і соціалістів обґрунтовували необхідність зміни системи влади в державі. Народні депутати від «Нашої України» і БЮТ заперечували всі позиції законопроекту, що розглядався. Поставлений на голосування законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105) не набрав необхідних 300 голосів. За нього проголосувало 294 народних депутатів України із 307 зареєстрованих у залі (представники більшості, лівої опозиції, частина позафракційних). Фракція «Наша Україна» і БЮТ не реєструвалися.

Проте резерви для продовження роботи щодо внесення змін до Конституції України у 2004 р. були. Верховна Рада України мала ще два законопроекти про внесення змін до Основного Закону України (реєстр. № 3207-1 і 4180), на які Конституційний Суд України дав позитивні висновки щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У Верховній Раді України по них голосування не проводилося.

Отже, розгляд цих законопроектів на пленарних засіданнях парламенту міг би відбутися відповідно до чинної процедури уже на черговій (шостій) сесії Верховної Ради України, тобто восени 2004 р. Водночас зазначу, що «Наша Україна» після неприйняття Закону України про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105), за словами Ю. Г. Ключковського, погодилася б взяти за основу для консенсусу законопроект № 3207-1 про внесення змін до Основного Закону України за умови спокійної, копійткої роботи над його вдосконаленням.

На продовженні роботи щодо внесення змін до Конституції України наполягав тодішній глава держави Л. Д. Кучма, парламентська більшість та фракції комуністів і соціалістів. Керуючись своїми міркуваннями, кожна із цих політичних сил виступала за те, щоб внесення змін до Конституції України відбулося до президентських виборів 31 жовтня 2004 р. Президент України Л. Д. Кучма неодноразово на цьому наголошував.

За продовження пошуків щодо внесення змін до Конституції України настійно наголошували співголови Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з опрацювання законопроектів про внесення змін до Конституції України С.Б.Гавриш та О.О.Мороз. Координатор парламентської більшості С. Б. Гавриш мотивував необхідність внесення змін до Основного Закону України до президентських виборів тим, що за чинною Конституцією України глава держави наділений виключними повноваженнями: нині він здійснює вплив практично на всі сфери державної діяльності. Якщо до президентських виборів не внести зміни до Конституції України, то, на думку С.Б. Гавриша, новий Президент України буде зацікавлений в тому, щоб зберегти чинні повноваження, а тому він гальмуватиме проведення конституційної реформи. За його ж міркуваннями, не можна буде реалізувати Закон України про вибори народних депутатів України на пропорційній основі, оскільки новий Президент України також не буде зацікавлений у тому, щоб в парламент прийшли самодостатні впливові політичні партії, яких він буде розглядати як своїх конкурентів.

Співголова Тимчасової спеціальної комісії О. О. Мороз вважав головною причиною неприйняття 8 квітня 2004 р. Закону України про внесення змін до Конституції України те, що за нього не проголосували парламентські фракції «Наша Україна» і БЮТ, які хочуть, за його словами, щоб влада залишалася такою ж зручною для одноосібного правління, для авторитаризму, а значить, і узурпації, як тепер, тобто за часів президентства Л. Д. Кучми. О.О. Мороз заявив, що соціалісти достеменно переконані в необхідності «реформувати систему влади, поставити її під контроль народу».

Ведучи пошуки щодо внесення змін до Конституції України, Тимчасова спеціальна комісія в кінці другої декади квітня 2004 р. провела засідання, на якому ухвалила рішення про продовження роботи над політичною реформою. На її засіданні йшлося про можливість опрацювання законопроектів № 3207-1 (А.С.Матвієнко, В.Л.Мусіяка, А. І. Мартинюк, О. О. Мороз, Ю. Г. Ключковський та ін.) і № 4180 (С. Б. Гавриш, Р. В. Богатирьова, К. Т. Ващук, М. М. Гапочка, О. В. Задорожний та ін.) за умови компромісу, щоб схвалити їх ще на п'ятій сесії парламенту (травень–червень 2004 р.), а на шостій сесії у вересні 2004 р. внести зміни й остаточно їх схвалити у щонайменше 300 голосів. Проте комісія з цього питання не прийняла остаточного рішення, оскільки представники фракції «Наша Україна» заявили про підготовку власного законопроекту про внесення змін до Конституції України (Голос України.-2004.-23 квітня.-С.1).

Упродовж травня–червня 2004 р. парламентська більшість наполягала на тому, щоб переговори між політичними силами велися щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180). Проте відмітною особливістю цього законопроекту було положення про вибори Президента України в жовтні 2004 р. Верховною Радою України, яке не сприймалося політичною опозицією, бо воно викликало в неї підозри, говорячи словами лідера фракції Соцпартії України О. О. Мороза, щодо реанімації можливого сценарію «Кучма-3». Фракція «Наша Україна» говорила про можливість розглядати законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3207-1) і підтримувати його у разі запровадженнь положень цього законопроекту у 2006 р. В. А. Ющенко зазначав, що він є «юридично чистим законопроектом», «хорошим майданчиком для створення робочої групи з метою наповнення змістом» і «достатнім компромісом для того, щоб рухатися до конституційної реформи» в перспективі (Сільські вісті.-2004.-25червня.-С.1).

23 червня 2004 р. на пленарному засіданні Верховної Ради України розглядалося питання про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України. З доповіддю від Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України із законопроекту про внесення змін до Конституції України № 4180 виступив її співголова С. Б. Гавриш. Співголова цієї самої комісії О. О. Мороз у своєму виступі запропонував проводити голосування відразу по двох законопроектах (№ 4180 і 3207-1), що дало б, на його думку, змогу знайти компромісне рішення і восени дійти порозуміння саме по законопроекту № 3207-1, на якому наполягала фракція «Наша Україна». В обстановці гострого політичного протистояння відбулося голосування за кожен із законопроектів. За законопроект про внесення змін до Конституції України № 4180 проголосувало 276, а за законопроект № 3207-1 – 118 народних депутатів України (Голос України.-2004.-1липня.-С.2). Законопроект № 4180 був направлений до Конституційного Суду України щодо його конституційності. 12 жовтня 2004 р. Конституційний Суд України розглянув його і визнав таким, що відповідав вимогам Конституції України (Голос України.-2004.-5листопада.-С.6,7).

Проте законопроект про внесення змін до Конституції України № 4180 після надання на нього позитивного висновку Конституційного Суду України на засідання Верховної Ради України не вносився, оскільки, як свідчили попередні консультації в парламенті, за нього не проголосувало б необхідного мінімуму народних депутатів України – 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України – 300 голосів. Необхідно було знайти компроміс із фракцією «Наша Україна».

Значно активізувалася робота парламентаріїв щодо внесення змін до Основного Закону України після першого туру виборів Президента України, що відбулися 31 жовтня 2004 р. До другого туру президентських виборів вийшли В. А. Ющенко і В. Ф. Янукович. Для них, кожному зокрема, певне значення мало залучення на свій бік виборців, які в першому турі голосували за кандидатів у Президенти України від Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України. Компартія України вирішила не підтримувати офіційно при проведенні повторного голосування з виборів Президента України будь-кого з кандидатів.

Соціалістична партія України, її лідер О.О.Мороз підтримали В. А. Ющенко у другому турі президентських виборів. У політичній угоді єднання демократичних сил, підписаній В.Ющенком та О.Морозом, серед переліку домовленостей, що стосувалися питань внутрішньої і зовнішньої політики держави, була і домовленість про

проведення до 1 січня 2005 р. політичної реформи за законопроектом № 4180, а щодо підвищення ролі та функцій регіонів і системи місцевого самоврядування – до 1 січня 2006 р.

За проведення політичної реформи через внесення змін до Конституції України активізували свою діяльність після першого туру президентських виборів і представники штабу В. Ф. Януковича та фракції парламентської більшості у Верховній Раді України, що підтримували його як кандидата на пост Президента України від влади.

Результати президентських виборів щодо другого туру були сфальсифіковані, що виключило можливість достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Намагання встановити справедливість, захистити право свого вибору вивело сотні тисяч людей на маніфестації у Києві на Майдан Незалежності та майдани в багатьох містах України. За скаргою довіреної особи кандидата на пост Президент України В. А. Ющенко в єдиному загальнодержавному окрузі М. Д. Катеринчука Верховний Суд України своїм рішенням від 3 грудня 2004 р. визнав дії Центральної виборчої комісії зі встановлення результатів повторного голосування з виборів Президента України неправомірними, Протокол Комісії від 24 листопада 2004 р. про результати повторного голосування – недійсними і скасував Постанову ЦВК від 24 листопада 2004 р. № 1264 про результати виборів Президента України 21 листопада 2004 р. та обрання Президента України, а також постанову ЦВК від 24 листопада 2004 р. № 1265 про оприлюднення результатів виборів Президента України як незаконну. Верховний Суд України зобов'язав ЦВК призначити повторне голосування з виборів Президента України в термін відповідно до частини 1 статті 85 Закону України про вибори Президента України (тобто на третю неділю після дня виборів), обчислюючи його з 5 грудня 2004 року (Голос України.-2004.-7грудня.-С.2).

Відповідно до статті 124 Конституції України, яка фіксує положення, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України, та на виконання зазначеного вище рішення Верховного Суду України Центральна виборча комісія призначила (постанова від 4 грудня 2004 р. № 1273) повторне голосування з виборів Президента України 26 грудня 2004 р. До виборчого бюлетеня для повторного голосування з виборів Президента України 26 грудня 2004 р. було включено кандидатів на пост Президента України Ющенко Віктора Андрійовича та Януковича Віктора Федоровича, які у підсумку голосування у день виборів Президента України 31 жовтня 2004 р. набрали найбільшу кількість голосів виборців.

Підготовка до повторного голосування з виборів Президента України 26 грудня 2004 р. (тобто переголосування другого туру виборів) відбувалась в обстановці політичної кризи та гострої політичної боротьби між кандидатами на пост Президента України та їхніми прибічниками. Блок В. А. Ющенко «Наша Україна» виступив, поперше, за відставку уряду В. Ф. Януковича, який, на думку «нашоукраїнців», був причетний до фальсифікації результатів виборів, і, по-друге, прийняття Закону України про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р., які б унеможливили їх фальсифікацію. Тодішній Президент України Л. Д. Кучма і прибічники кандидата на пост Президента України В. Ф. Януковича поставили свою вимогу, щоб до президентських виборів опозиція проголосувала за Закон України з проведення політичної реформи. Газета «Голос України» повідомляла, що розбіжності, які виявили переговори

на третьому «круглому столі», в яких традиційно взяли участь тодішній Президент України Л. Д. Кучма, Голова Верховної Ради України В. М. Литвин, кандидати на пост Президента України В. А. Ющенко і В. Ф. Янукович, Верховний представник Європейського Союзу Хав'єр Салана, Генеральний секретар ОБСЄ Ян Кубіш, президент Польщі Олександр Квасневський і президент Литви Валдас Адамкус, голова Держдуми Російської Федерації Борис Гризлов, стосувалися питання пакетного голосування з політичної реформи і відставки уряду. Тодішній Президент України Л. Д. Кучма вважав, що відставку уряду можна прийняти тільки в «пакеті» зі затвердженням Верховною Радою України змін у Конституції України. Опозиція наполягла на роздільному голосуванні з цих питань (Голос України.-2004.-8грудня.-С.1).

І все ж через складні й тривалі переговори між народними депутатами України було знайдено компроміс: вимоги кожної із сторін врахувалися шляхом прийняття законів, пропонованих ними, пакетом і підписання їх Президентом України зразу ж у сесійній залі Верховної Ради України. Така подія відбулася 8 грудня 2004 р. На своєму позачерговому пленарному засіданні Верховна Рада України прийняла пакет законів України про внесення змін до Конституції України, про особливості застосування Закону України про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р. та законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. За цей пакет законів проголосувало 402 народні депутати України (Голос України.-2004.-8грудня.-С.1-4).

Зазначимо, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, був прийнятий в редакції законопроекту реєстр. №4180, а закон про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування був прийнятий у першому читанні, в основу якого ліг парламентський опозиційний законопроект (реєстр. № 3207-1). Проте лише за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 р. Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування Закон України «Про внесення змін до Конституції України» за №2222 міг набрати чинності з 1 вересня 2005 р. У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005р. Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення місцевого самоврядування Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» набрав чинності з 1 січня 2006 р., за винятком кількох норм, які набирали чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р. Нині діє Конституція України в редакції 2006р., яка набрала своєї чинності сповна 25 травня 2006р. з першим засіданням Верховної Ради України п'ятого скликання.

\* \* \*

Ось таким складним і тривалим був процес внесення змін до Конституції України – Основного Закону незалежної держави. Уже більше десяти років до парламенту України подавалися законопроекти про внесення змін і доповнень до Основного Закону держави. Активізувався цей процес в 2000-2004роках, коли в 2000 р. Президент України Л. Д. Кучма подав до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що відбувся 16 квітня 2000 р., а в 2003-2004 роках, коли тодішні пар-

ламентська опозиція(законопроект за №3207-1) і парламентська пропрезидентська більшість(законопроекти за №4105 і 4180) представили Верховній Раді України свої варіанти законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Прийняття Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. в пакеті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180) і законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1), можна вважати першим етапом конституційної реформи, започаткованої після прийняття в 1996р. Основного Закону України. Надалі Конституційна реформа включатиме також зміни до Основного Закону України, що стосуватимуться не лише Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України, а й судової гілки влади, адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

Конституційний процес триває. З ініціативи глави держави В.Ющенка була створена Національна конституційна рада, на яку, згідно Указу Президента України від 27 грудня 2007р., було покладено завдання підготувати концепцію системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проект нової редакції Конституції України(Урядовий кур'єр.-2008.-9січня.-С.6).

Свою позицію щодо необхідності внесення змін до Конституції України глава держави В. Ющенко підтвердив, – як уже зазначалося, – у щорічному посланні Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, проголошене у Верховній Раді України 31 березня 2009 року. Він передав парламенту України проект оновленої Конституції України (Урядовий кур'єр. – 2009. – 1 квітня. – С.4). Проте до Верховної Ради України ще раніше подали свої проекти закону про внесення змін до Конституції України фракції Комуністичної партії і Партії регіонів. Таким чином, необхідно буде об'єднаними зусиллями всіх фракцій підготувати новий законопроект про внесення змін до Конституції України, за який би у Верховній Раді України проголосувало щонайменше 300 народних депутатів України.

Однак ще не до кінця визначеною є ситуація щодо її прийняття. А нині діє Основний Закон держави в редакції 2006р. Він закріплює основи суспільного і державного устрою України, визначає напрями розвитку суспільства і держави, засади організації і діяльності держаних органів та органів місцевого самоврядування, встановлює конституційні гарантії здійснення прав і свобод людини та громадянина, спрямовує розвиток державної і самоврядної форм народовладдя. Так, Конституція України потребує вдосконалення. Але вона потребує передусім її виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, усіма громадянами України.



## РОЗДІЛ III. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ, ВНЕСЕНІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ ВІД 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ № 2222-IV

### 3.1. Зміни конституційно-правового статусу Верховної Ради України в контексті Основного Закону держави в редакції 2006 року

Нова Конституція України 1996 року – Конституція незалежної держави – на відміну від Конституції УРСР 1978 р., закріпила якісно новий правовий статус Верховної Ради України. Як представницький законодавчий колегіальний орган державної влади України вона вперше конституційована як парламент. Це свідчить про сприйняття в Україні низки основних повноважень сучасної доктрини парламентаризму, яка передбачає чітке розмежування законодавчої і виконавчої функції влади.

Нині Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Виступаючи загальнонаціональним органом державної влади, вона наділена правом представляти весь Український народ – громадян України всіх національностей. Відповідно до Конституції України в редакції 1996 року, конституційно-правовий статус парламенту України зумовлювався змішаною формою державного правління, зокрема президентсько-парламентською. У зв'язку з конституційними змінами відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, які закріпили перерозділ повноважень між вищими органами державної влади (Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України) в бік розширення повноважень парламенту, Конституційно-правовий статус Верховної Ради України суттєво змінився.

За Конституцією України в редакції 2006 р. зазнали істотних змін повноваження Верховної ради України в бік їх розширення у вирішенні кадрових питань, зокрема, щодо формування уряду та продовження строку її повноважень, несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності народних депутатів України, закріплено нове положення про необхідність утворення з депутатських фракцій у Верховній Раді їхньої коаліції та парламентської більшості, посилення з боку Верховної Ради України контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та підвищення її відповідальності за його роботу та ін.

Розділ IV «Верховна Рада України» зазнав найбільше змін. Вони стосуються 14 статей Основного Закону держави.

<i>Текст статті 76 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 76 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на <b>чотири</b> роки.	Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.
Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.	Народним депутатом 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.	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.	Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.
	<b>Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років.</b>

Ця стаття зазнала незначних змін. Законом України про внесення змін до Конституції України строк повноважень Верховної Ради України збільшено на один рік – з чотирьох до п'яти років. Це передбачено частиною 5 статті, яка набрала чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною в 2006 році, тобто з 25 травня 2006 року. Отже, Верховна Рада України шостого скликання, що сформована в результаті дострокових виборів, які відбулися 30 вересня 2007 р., діятиме згідно цієї нової конституційної норми до кінця 2012 – початку 2013 років за умови, якщо не буде внесено нових змін до Конституції України і не буде проведено нових дострокових виборів до парламенту України.

У світовій практиці строк повноважень (легіслатури) парламентів у різних країнах, особливо з урахуванням їхньої структури, суттєво відрізняється. Так, строки повноважень однопалатних парламентів країн Європи (аналогічних до структури Верховної Ради України) конституціями Албанії, Болгарії, Греції, Естонії, Ісландії, Данії, Норвегії, Португалії, Фінляндії визначаються чотирма роками, Кіпру, Люксембургу, Мальти та Угорщини – п'ятьма роками. Серед європейських країн лише в Латвії парламент обирається на три роки.

Деякі відмінності щодо строків повноважень виявляються в двопалатних парламентах, які мають верхню і нижню палати. Зокрема, у США членів нижньої палати конгресу обирають на два роки, а верхньої – на шість. У парламенті Австралії – відповідно на три і шість років, у Чехії, Японії – на чотири і шість, у Франції – на п'ять і дев'ять. Проте головною особливістю парламентів з різними строками повноважень палат є те, що склад верхніх палат частково через два-три роки оновлюється. Такий підхід, на думку вчених, має на меті забезпечити спадковість у роботі парламентів (Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн – С. 137, 138).

Законом України про внесення змін до Конституції України збільшено строк повноважень Верховної Ради України до п'яти років. Чому? Однозначної відповіді, мабуть, немає. Однак аналіз витоків внесення такої пропозиції свідчить, що вперше вона була запропонована законопроектом Президента України Л.Кучми про внесення змін до Конституції України від 19 червня 2003 році (реєстр № 3207), а потім включена до законопроектів тодішньої пропрезидентської парламентської більшості, реєстраційні номери 4105, 4180. Пропозиція про збільшення строку повноважень парламенту до 5 років, внесена тодішнім Президентом України, була взаємопов'язана з його ж пропозицією змін до статті 103 (ч. 5, 6), де пропонувалося чергові вибори Президента України проводити в рік, протягом якого проводяться чергові вибори до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та до органів місцевого самоврядування (Урядовий кур'єр. – 2003. – 21 червня. – С. 3, 4).

Якщо такі зміни приймалися б у 2003 році (на чому наполягала тодішня пропрезидентська парламентська більшість), то наступні вибори Президента України і

до Верховної Ради України відбувалися б протягом одного року. Попередні вибори Президента України відбулися в 1999 році, а вибори до Верховної Ради України – в 2002 році. Отже, наступні вибори Президента України згідно з Конституцією України мали відбутися в жовтні 2004 року, а до Верховної Ради України – в березні 2006 року. За умови прийняття змін відповідно до президентського законопроекту наступні вибори Президента України і до Верховної Ради України мали б проводитися протягом одного року. Тодішній Президент України та його оточення усвідомлювали, що парламентарії не скоротять собі строк повноважень, щоб вибори до Верховної Ради України відбулися в жовтні 2004 року, замість березня 2006 року. Отже, можна гадати, що тодішній Президент України та його оточення сподівалися таким чином продовжити свої повноваження як мінімум ще на півтора року, тобто наступні вибори Президента України провести в рік виборів до Верховної Ради України в березні 2006 році. Ось таким, виходить, був намір внесення пропозиції про збільшення строку повноважень Верховної Ради України з чотирьох до п'яти років. Ця пропозиція була включена до законопроекту за № 4180, який став основою конституційних змін.

Що дає нині реальне збільшення строку повноважень Верховної Ради України з чотирьох до п'яти років? Однозначно дати відповідь не можна. Позитивна сторона такого збільшення строку повноважень парламенту України в тому, що народні депутати України набувають певного досвіду, який можна використати в роботі Верховної Ради України. Водночас більш тривалий строк повноважень ставить народних обранців у меншу залежність від виборців, чим частина з них зловживатиме. Якщо враховувати досвід більшості європейських країн і минулий вітчизняний досвід, то найдоцільнішим, як на мене, строком повноважень Верховної Ради України було б чотири або навіть три роки. Нині Україна перебуває у перехідному періоді і строк повноважень її парламенту має забезпечувати реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Надмірне збільшення терміну Верховної Ради України може призвести до обмеження таких прав, до звуження демократичних норм.

<i>Текст статті 77 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 77 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються <b>в останню неділю березня четвертого року</b> повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом.</p>	<p>Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються <b>в останню неділю останнього місяця п'ятого року</b> повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом.</p>

Ця стаття зазнала незначних змін – лише перша її частина. У Конституції України в редакції 1996 р. в частині першій статті 77, як видно, зазначалося, що «Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України». У зв'язку з тим, що строк повноважень парламенту України збільшено до п'яти років, то необхідно було і першу частину статті 77

привести у відповідність із новою редакцією частини п'ятої статті 76, тобто зазначити, що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються через п'ять років.

Водночас тут варто акцентувати увагу на ще одному новому положенню Конституції України в редакції 2006 р.: чергові вибори до парламенту відбуватимуться не в останню неділю березня четвертого року його повноважень, як передбачалося Конституцією України в редакції 1996 р., а в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Чому народні депутати України замінили норму, що вибори відбуваються «в останню неділю березня», на норму, що вибори відбуваються «в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України»? Можливо, тому, оскільки вони допускали, що вибори до Верховної Ради України за першого разу можуть не відбутися. Звідси випливає, що можливий і другий тур виборів до неї, який буде проведений уже не в березні п'ятого року повноважень парламенту, а в наступних місяцях (наприклад, як трапилося під час президентських виборів 2004 р., коли перший тур відбувся 31 жовтня, другий – 21 листопада, а повторне голосування другого туру – 26 грудня 2004 року), і тоді варто чергові вибори до парламенту проводити по закінченню його повноважень, тобто в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Нині норма Конституції України в редакції 2006 р., що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень парламенту України, чинна. У зв'язку з проведенням дострокових парламентських виборів 30 вересня 2007 р. Верховна Рада України шостого скликання була сформована після виборів. Перше її засідання відбулося 23 листопада 2007 р. і з цього дня вона набула чинності. Отже, чергові вибори до Верховної Ради України сьомого скликання згідно зазначеної вище конституційної норми повинні відбутися через п'ять років в неділю у листопаді 2012 року, однак не пізніше 23 листопада п'ятого року її повноважень. Якщо вибори до Верховної Ради України відбудуться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень парламенту України, то тоді повноваження Верховної Ради України продовжаться на півтора-два місяці, адже Центральній виборчій комісії треба буде мати певний час для визначення результатів виборів та офіційного їх оголошення, а після цього Верховна Рада України не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів має зібратися на відкриття своєї першої сесії. Продовження повноважень парламенту України шостого скликання суперечитиме частині 5 статті 76 Конституції України редакції 2006., яка зазначає, що «строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років», а фактично він становитиме більше п'яти років. Отже, протиріччя, яке існує нині між частиною 5 статті 76 і частиною 1 статті 77 Основного Закону держави в редакції 2006., в майбутньому слід ліквідувати. Враховуючи, що термін від дня проведення чергових виборів до парламенту України і до дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України становитиме майже два місяці, гадаю, що в майбутньому нині чинну конституційну норму треба замінити на таку: чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю за два місяці до завершення п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Отже, в Конституції України в редакції 2006 р. установлений термін проведення виборів до Верховної Ради України – остання неділя останнього місяця п'ятого року її повноважень – потребує уточнення. Офіційне її тлумачення може дати лише Конституційний Суд України. Ця конституційна норма, що зафіксована в частині 1

статті 77, набрала чинності з дня набуття повноважень Верховної Ради України, обраної у березні 2006 року, тобто з 25 травня 2006 року.

З впровадженням цієї норми варто згадати і світовий досвід. У зарубіжних державах час проведення виборів до парламентів устанавлюється конституціями та законами країн. У президентських республіках, де глава держави не має права розпускати парламент, вибори до нього проводяться в чітко встановлені терміни або проміжки часу. У США, зокрема, в перший вівторок листопада кожного парного року переобирається повністю весь склад палати представників і третина сенату конгресу (Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник/За заг. ред. В. О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 105).

Текст <i>статті 78 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	Текст <i>статті 78 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.</p> <p>Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі.</p> <p>Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.</p>	<p>Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.</p> <p>Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, <b>обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.</b></p> <p>Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.</p> <p><b>У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.</b></p>

Ця стаття подається в новій редакції. У ній незмінними залишилися перша і третя частини, які дослівно повторюють зміст положень Конституції України в редакції 1996 року. Друга частина статті деталізує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Повторюючи положення, що «народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі» Конституції України в редакції 1996 р., вона містить нові положення, що народні обранці не можуть «обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку».

Щодо того, що народним депутатам дозволяється займатися викладацькою, науковою та творчою діяльністю, то варто було б як на мене, зробити застереження, що такою діяльністю можна займатися лише в позаробочий час, адже вони здійснюють свої повноваження, як зазначається в частині першій статті 78, на постійній основі, особливо це стосується тих днів, коли відбуваються пленарні засідання Верховної

Ради України і вони зобов'язані згідно частини 3 статті 84 Конституції України голосувати особисто.

Доповненням до статті є четверта її частина, яка чітко встановлює строк припинення діяльності, що порушує вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. Народний обранець має у двадцятиденний строк з дня виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, припинити таку діяльність або подати особисту заяву про складання повноважень народного депутата України.

Гадаю, що такі доповнення до цієї статті слушні. Парламентська практика свідчить, що багато народних депутатів України зловживали своїм становищем через відсутність такої конституційної норми. Будучи народними депутатами України, вони тривалий час перебували на керівних посадах у виконавчій гілці влади. Особливо багато появилось депутатів-сумісників тоді, коли почалося формування нової влади після інавгурації Президента України в січні 2005 року. До органів вищої виконавчої влади й у ключові господарські структури було направлено 59 народних депутатів України (Комуніст. – 2005. – 2 вересня. – С. 2). Частина з них самостійно подала заяви про складання повноважень народного депутата України (Голос України. – 2005. – 9 липня. – С. 6). Проте значна їх частина продовжувала бути сумісниками (на початок квітня 2005 року їх було 32) (Голос України. – 2005. – 5 квітня. – С. 2). Такий стан із сумісництвом народних депутатів спонукав Верховну Раду України неодноразово обговорювати питання про складання депутатських повноважень парламентарів-сумісників на своїх пленарних засіданнях, Голову Верховної Ради України направляти на них подання до суду, а парламенту позбавляти сумісників їхніх депутатських повноважень. Станом на 8 липня 2005 року в органах виконавчої влади ще працювало 12 депутатів-сумісників (Часопис Парламент. – 2005. – № 4. – С. 53).

Проблема з парламентаріями-сумісниками стала настільки гострою, що з ініціативи тодішніх опозиційних до нової влади народних депутатів України Верховна Рада України щодо них прийняла два закони: Закон України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» від 8 липня 2005 року № 2783–IV і Закон України «Про внесення змін до статті 3 Закону України про статус народного депутата України» від 8 липня 2005 року № 2784–IV. Вони передбачали жорсткі санкції до народних депутатів-сумісників.

Закон України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» відповідно до Конституції України визначив порядок звільнення з посад осіб, які незаконно суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, мають інший депутатський мандат, входять до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Так, статтю 2 закону фіксується положення, що народний депутат України не має права бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською діяльністю; входити до

складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

У Законі України чітко визначений порядок звільнення Президентом України та Кабінетом Міністрів України з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності на посадах, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України або Кабінет Міністрів України. Закон України зафіксував положення, що особа, яка протягом п'ятнадцяти календарних днів з дня призначення на посаду, що є не сумісною з депутатським мандатом, порушує вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами депутатської діяльності на посадах, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України або Кабінет Міністрів України, і не подала в установленому законом порядку заяви про складення повноважень народного депутата України, має бути звільнена з посади за відповідним рішенням Президента України або Кабінету Міністрів України (п. 1 ст. 3). Після п'ятнадцятиденного терміну Президент України або Кабінет Міністрів України зобов'язані протягом п'яти календарних днів прийняти рішення про звільнення особи з посади, що є несумісною з депутатським мандатом, та протягом трьох календарних днів поінформувати Верховну Раду України про прийняте рішення. (п. 2 ст. 3).

Закон України передбачає таку ж саму норму і щодо народних обранців, які суміщатимуть депутатський мандат з іншим депутатським мандатом, з посадами міського, сільського, селищного голови, перебуватимуть на державній службі, входитимуть до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Якщо протягом п'ятнадцяти календарних днів народний депутат України не подав в установленому законом порядку заяви про складення своїх повноважень, то він має бути звільнений з посади за рішенням відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації або посадової особи, до компетенції яких належать призначення на посаду та звільнення з посади цієї особи (п. 1 ст. 4). Про результати розгляду питання про звільнення народного депутата України з посади, що є несумісною з депутатським мандатом, та про прийняте рішення протягом трьох календарних днів інформується Верховна Рада України.

У статті 5 Закону України закріплена норма, що акт про призначення особи, яка є народним депутатом України, на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, втрачає чинність через двадцять календарних днів з дня його видання, якщо повноваження народного депутата України не припинені в установленому законом порядку. Зміст цієї норми повністю відповідає змісту внесеного доповнення до Конституції України (ч. 4 ст. 78), нова редакція якої щодо даної статті набрала чинності з 1 січня 2006 року.

Закон України набрав чинності з дня його опублікування в газеті «Голос України» 2 серпня 2005 року. На цьому наголошуємо у зв'язку з тим, що в прикінцевих та перехідних положеннях закону встановлювалися жорстокі санкції щодо парламентарів-сумісників з набуттям його чинності. Закон України встановлював, що акт призначення особи, яка є народним депутатом України, на посаду, що несумісна з депутатським мандатом, і є чинним на день набрання чинності цим Законом, втрачає свою чинність через п'ять календарних днів з дня набрання чинності цим Законом, якщо повноважень народного депутата України не припинені в установленому законом порядку (п. 2 ст. 7).

Водночас Закон України встановив, що з дня набрання його чинності, в разі невиконання народним депутатом України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, за поданням Комітету Верховної Ради України, до компетенції якого належить питання депутатської етики, Голова Верховної Ради України видає розпорядження про блокування дії персональної електронної картки для голосування цього народного депутата України, припинення нарахування йому заробітної плати та відшкодування інших витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень (п. 3 ст. 7) (Голос України. – 2005. – 2 серпня. – С.8).

8 липня 2005 року Верховна Рада України внесла доповнення і до Закону України «Про статус народного депутата України», що стосувалося несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. У Законі України про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України» закріплено нове положення: «Народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України» (Голос України. – 2005. – 2 серпня. – С. 8). Цей закон набрав чинності з 2 серпня 2005 року.

Отже, відповідно до ч. 4 ст. 78 Конституції України в редакції 2006 р. і доповненої статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України», народний обранець може приступити до роботи на посаді, несумісній з депутатським мандатом, лише за припиненням в установленому законодавством України порядку повноважень народного депутата України, зокрема, не раніше дня подання ним заяви про складення повноважень народного депутата України.

Положення статті 78 Конституції України в редакції 2006 р. та Закону України «Про статус народного депутата України» знайшли свою реалізацію після чергових парламентських виборів (березень 2006 р.) і позачергових парламентських виборів (вересень 2007 р.) та формування коаліційних урядів України. Зокрема, після призначення нового уряду України 4 серпня 2006 року десять народних обранців України попросили Верховну Раду України достроково припинити їхні депутатські повноваження у зв'язку з переходом на роботу в Кабінет Міністрів України. Віктор Янукович одразу після призначення його на посаду глави уряду з трибуни парламенту України заявив про складення своїх депутатських повноважень (представник Партії регіонів). Заяви про здачу депутатських мандатів подали також такі представники Партії регіонів як-от: Перший віце-прем'єр-міністр і міністр фінансів Микола Азаров, віце-прем'єр-міністр Андрій Ключев, віце-прем'єр-міністр і міністр будівництва, архітектури та житло-комунального господарства Володимир Рибак, міністр вугільної промисловості Сергій Тулуб і міністр охорони навколишнього середовища Василь Джарти. Подали заяви двоє соціалістів (міністр транспорту і зв'язку Микола Рудковський і міністр освіти та науки Станіслав Ніколаєнко) та два члени фракції «Наша Україна» (міністр закордонних справ Борис Тарасюк і міністр у справах сім'ї, молоді та спорту Юрій Павленко). Станом на 12 вересня не подав заяви про складення депутатських повноважень міністр юстиції Роман Зварич (фракція «Наша Україна»). Відповідно до конституційної норми (ч. 4 ст. 78) він мав це зробити до 24 серпня 2006 року, тобто у двадцятиденний строк. Єдиний міністр-сумісник пояснював, що його рішення залишитися в парламенті чи уряді залежатиме, ймовірно, від того, ввійде фракція



«Наша Україна» до складу правлячої більшості, чи ні (Голос України. – 2006. – 15 серпня. – С. 1–2 13 вересня. – С. 1; День – 2006. – 19 серпня. – С. 4).

Після парламентських канікул Верховна Рада України 12 вересня 2006 року позбавила депутатських повноважень таких 12 сумісників: Прем'єр-міністра Віктора Януковича, Першого віце-прем'єр-міністра, міністра фінансів Миколу Азарова, міністра охорони навколишнього природного середовища Василя Джарти, віце-прем'єр-міністра Андрія Клюєва, міністра освіти і науки Станіслава Ніколаєнка, міністра у справах сім'ї, молоді та спорту Юрія Павленка, віце-прем'єр-міністра, міністра будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства Володимира Рибак, міністра транспорту та зв'язку Миколу Рудковського, голову Фонду державного майна Валентину Семенюк, міністра закордонних справ Бориса Тарасюка, міністра вугільної промисловості Сергія Тулуба та директора «Укрзалізниці» Володимира Козака.

Що стосувалося міністра юстиції Романа Зварича, то це питання мало вирішуватися в судовому порядку. Так вирішили 316 парламентарів. А Голова Верховної Ради України пообіцяв відповідне доручення підписати негайно (Голос України. – 2006. – 13 вересня. – С. 1). Таке рішення Верховної Ради України мало позитивний вплив на міністра юстиції: Роман Зварич зразу ж подав заяву про складення депутатських повноважень. І 14 вересня 2006 року парламент 371 голосом достроково припинив депутатські повноваження тодішнього міністра юстиції України Романа Зварича (Голос України. – 2006. – 15 вересня. – С. 2).

Аналогічна процедура дотримання несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності відбулася з народними депутатами України після позачергових виборів до парламенту 30 вересня 2007р.і сформування коаліційного уряду на чолі з Прем'єр-міністром України Ю.Тимошенко. Майже всі народні депутати, які ввійшли до складу уряду України, подали заяви про припинення депутатських повноважень, а Верховна Рада України їхні прохання задовольнила.

Парламент України 23 травня 2008 р. також достроково припинив повноваження ще 11 депутатів-сумісників, які перейшли на роботу в органи виконавчої влади. Зокрема, позбавлено повноважень народних депутатів від фракції БЮТ голови Контрольно-реквізійної комісії Миколи Сивульського, голови Державної податкової держадміністрації Сергія Буряка, заступника міністра юстиції Євгена Корнійчука, керівника апарату прем'єр-міністра Михайла Лівінського, голови «Укравтодору» Петра Кравчука, голови Пенсійного фонду Олексія Зарудного, голови Держкомрезерву Михайла Поживанова, голови правління НАК «Надра України» Олександра Пономаренка, керівника Державного комітету фінансового моніторингу Ігоря Черкаського, від фракції Партії регіонів секретаря РНБО Раїсу Богатирьову, від фракції Блоку Литвина голови Шевченківської районної держадміністрації Віктора Пилипишина. (Урядовий кур'єр.- 2008.- 24 травня.- С.2; Дзеркало тижня.- 2008.- 24-30 травня. – С.1).

Таким чином, нова конституційна норма щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності з чітким встановленням строку (двадцяти днів) у разі виникнення обставин, що її порушують, позитивно діє на депутатів-сумісників: у Верховній Раді України не було народних депутатів, які сумішали б свою діяльність з іншими її видами, крім викладацької, наукової та творчої.

Положення щодо несумісності депутатського мандата з посадою члена уряду України зафіксовано у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року. У пункті 2 статті 7 зазначено, що члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викла-

дацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

У цій же статті Закону підкреслюється, що у разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно після призначення його членом Кабінету Міністрів України на тому ж пленарному засіданні Верховної Ради України (п.3.ст.7 закону) (Урядовий кур'єр.-2008.-21 травня.- С.9).

<i>Текст статті 81 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 81 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:</p>	<p>Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.</p> <p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:</p>
1) складення повноважень за його особистою заявою;	1) складення повноважень за його особистою заявою;
2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;	2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;	3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;	4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
	<p><b>5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;</b></p> <p><b>6) 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 народного депутата України із складу такої фракції;</b></p>

<p><i>5) смерті.</i></p>	<p><i>7) його смерті.</i></p>
	<p><i>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 нового скликання.</i></p> <p><i>Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.</i></p> <p><i>У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.</i></p> <p><i>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 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 дня прийняття такого рішення.</i></p>
<p><i>Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.</i></p> <p><i>У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.</i></p>	

Ця стаття повністю викладена в редакції Закону України від 8 грудня 2004 року і зазнала значних доповнень. Незмінними залишилися лише положення Конституції України в редакції 1996 р., що стосуються припинення повноважень народних депутатів України одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України (ч. 1 ст. 81), а також положення, що 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 його виїзду на постійне проживання за межі України; 7) його смерті (п.1, 2, 3, 4, 7 ч. 2 ст.81). Пункти 5

і 6 частини другої, частини 3, 4, 5 і 6 є доповненням до статті 81 Конституції України в редакції 1996 року. Зміст п. 5 ч. 2 ст. 81 випливає із нового положення ч. 4 ст. 78 Конституції України в редакції 2006 р., що закріпила норму, за якою в разі порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності народний депутат України у двадцятиденний строк має або припинити таку діяльність, або подати особисту заяву про складення повноважень народного депутата України. У разі невиконання народним депутатом цих вимог (а такі випадки допускалися – про них уже йшлося) до нього застосовуватиметься нова конституційна норма, закріплена п. 5 ч. 2 ст. 81 Конституції України в редакції 2006 року. Вона передбачає, що якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності не усунуто, то повноваження народного депутата України припиняються достроково.

Принцип несумісності депутатського мандата і певних посад передбачається майже в усіх розвинутих країнах. Юридичні норми щодо такої несумісності містяться переважно в спеціальних законах. Проте в деяких країнах, зокрема, в Австрії, Бельгії, Болгарії, Естонії, Люксембургу, Македонії, Молдові, Нідерландах, Норвегії, Сербії, Фінляндії, Швейцарії, Чорногорії та інших країнах вони наявні в їхніх конституціях. Принцип несумісності депутатського мандата і певних посад поза парламентом стосується передусім державної служби (Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. К., 2006. – С. 256). У цьому відношенні найкатегоричнішою є державно-правова практика Сполучених Штатів Америки. У Конституції США зазначено: «Жоден сенатор чи представник не може бути призначений протягом часу, на який його обрано, на будь-яку цивільну посаду на службі Сполучених Штатів, якщо цю посаду створено або пов'язану з нею платню збільшено в означений період, і жодна особа, що обіймає будь-яку посаду на службі Сполучених Штатів, не може бути членом тієї чи тієї палати, поки перебуває на тій посаді (ч. 2 розділу 6 ст. 1 Конституції США) (Невичерпність демократії. – К., 1994. – С. 62). Заборонено депутатам займати посади в державному апараті в Бельгії, Італії, ФРН та інших країнах (Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм. – К., 1993. – С.71–73).

Конституція України в редакції 2006 р. (п. 6 ч. 2 ст. 81). закріпила нову за змістом норму, яка передбачає 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 народного депутата України із складу такої фракції, дострокове припинення його повноважень. Внесення такої норми було викликане частими переходами народних депутатів України із однієї до іншої фракції.

Аналіз кількості переходів між фракціями (депутатськими групами) народних депутатів України свідчить, що лише за період з 14 травня 2002 року до 3 листопада 2005 року тільки одна третина з них, прийшовши у Верховну Раду України та обравши фракцію, залишилася її членом. Дві третини народних обранців змінювали свою фракційну приналежність від одного до десяти разів. Зокрема, один раз змінили фракцію 150 народних депутатів України, два рази – 53, три рази – 47, чотири рази – 47, п'ять разів – 40, шість разів – 44, сім разів – 21, вісім разів – 16, дев'ять разів – 6, десять разів – 1 народний депутат (Парламент. – 2005. – №7. – С. 47).

Щодо доцільності внесення такої норми, як раніше, так і нині продовжуються дискусії. Частина народних депутатів України виступає проти цієї норми, мотивуючи тим, що її застосування веде до утворення імперативного мандата. Правда, в Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років тип депутатського мандата чітко не визначено.

Основний Закон України не містить розгорнутих положень щодо юридичних зв'язків, які існують між народними депутатами України, з одного боку, і виборцями – з другого. Серед передумов дострокового припинення повноважень народного депутата України, визначених Конституцією України (ст. 81), відсутнє відкликання його виборцями. Це може опосередковано свідчити, як зазначає доктор юридичних наук, професор В. М. Шаповал, про прийняття типу вільного мандата члена парламенту (Юридична енциклопедія. – Т. 2.-С. 665). Можливо, відсутність у чинній Конституції України положення про заборону імперативного мандата і спонукає деяких народних депутатів України до таких дискусій. Ця норма набрала чинності з 25 травня 2006 року з набуттям Верховною Радою України, обраною в березні 2006 року, своїх повноважень.

Введення зазначеної вище норми – заборона народному депутатові, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), входження до депутатських фракцій інших політичних партій (виборчих блоків політичних партій) – дещо змінює статус народного депутата України і ставить його в залежність від тієї партії (виборчого блоку політичних партій), від яких він був обраний до Верховної Ради України.

Вибори народних депутатів України у 1998 і 2002 роках проводилися за змішаною виборчою системою, що не відповідало природі імперативного мандата, адже 225 народних депутатів із 450 обиралися за мажоритарною виборчою системою по одномандатних виборчих округах. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 року № 2777 – IV (ст. 3), який набрав чинності з 1 жовтня 2005 року, і Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV, який остаточно набрав чинності з 25 травня 2006 року (п. 3 Прикінцеві та перехідні положення), конституційний склад Верховної Ради України в кількості 450 народних депутатів України обирався у березні 2006 року на нових засадах –пропорційної виборчої системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій (Голос України. – 2004. – 8 грудня. – С. 3; 2005. – 27 серпня. – С. 4, 21).

Отже, народні депутати України в березні 2006 року обиралися від політичних партій та виборчих блоків політичних партій і правомірно мали входити тільки до депутатських фракцій тих політичних партій і блоків політичних партій, від яких вони були обрані, і нести персональну відповідальність передусім перед партією (блоком партій), який (якому) виборці довірили в парламенті представляти та захищати їхні інтереси.

Однією з причин загострення політичного протистояння між парламентською об'єднаною опозицією – фракціями БЮТ і «Наша Україна» та парламентською коаліцією національної єдності (антикризовою коаліцією) – фракціями Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України у Верховній Раді України п'ятого скликання став перехід у березні 2007 року частини членів депутатських фракцій БЮТ і «Наша Україна» до коаліції національної єдності, що спонукало, на думку Президента України, до видання ним 2 квітня 2007 року указу «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» за №264. В указі зазначено, що на зміну поодиноким випадкам включення до складу коаліції депутатських фракцій окремих народних депутатів, які допускалися при формуванні антикризової коаліції в липні 2006 року, заступає практика масового поповнення її складу на засадах індивідуального або групового членства. Така практика, на думку Президента, була грубим порушенням конституцій-

них вимог щодо формування коаліції депутатських фракцій (Урядовий кур'єр. – 2007. – 4 квітня. – С. 2). З огляду на це, Верховна Рада України 6 квітня 2007 року внесла зміни до Регламенту парламенту, яким позбавила позафракційних депутатів права в індивідуальному порядку вступати в коаліцію (Голос України. – 2007. – 7 квітня. – С. 2).

Щодо рекомендації Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської Комісії) забезпечити в Україні, щоб «положення про народних депутатів не зв'язувало окремого депутата щодо членства в парламентській фракції або блоку в спосіб, що порушує його чи її незалежний та вільний мандат», (Конституційна реформа: експертний аналіз. – Харків: Фоліо, 2004. – С. 41), то цю рекомендацію, безсумнівно, варто прийняти до уваги і врахувати у майбутньому. Проте, як на мене, в умовах сучасної України потрібно також враховувати і такі чинники, як рівень демократичного розвитку країни (вона знаходиться лише на початку перехідного періоду до громадянського суспільства і правової держави), а також менталітет українських виборців, рівень їх політичної і правової культури, відсутність в Україні сильної партійної системи, відсутність довіри до народних депутатів України. Через років п'ять – десять, коли Україна досягне високого рівня цивілізованості, демократизації суспільства і європейських стандартів суспільно-політичного життя, можна буде, як на мене, виключити цю норму із Основного Закону України.

Водночас зазначу, що майже в усіх розвинутих країнах світу на противагу імперативному мандату прийнято вільний мандат, за яким депутат парламенту є представником усього народу, а не виборців конкретного округу. Положення про вільний мандат зазначається в конституціях або в спеціальних законах багатьох країн. Так, у статті 32 чинної конституції Бельгії зафіксовано норму, що члени обох палат парламенту представляють народ, а не лише провінцію або її підрозділ, від яких вони обрані (Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм. – С. 67). Категоричною є норма ст. 27 конституції Франції, що «будь-який імперативний мандат є недійсним». У Конституції Італії зазначається, що кожний член парламенту представляє націю і при виконанні своїх функцій не пов'язаний з імперативним мандатом (ст. 67). За конституцію ФРН, депутати бундестагу є «представниками усього народу, не пов'язані наказами або дорученнями і підкоряються лише своїй совісті» (ст. 38). Вільний мандат передбачений і конституціями таких постсоціалістичних країн, як Казахстан, Росія, Вірменія, Грузія, Македонія тощо (Юридична енциклопедія. – Т. 1. – С. 476).

Враховуючи досвід європейських країн, ПАРЕ в резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 року підтвердила свою позицію щодо неприйнятності імперативного мандату в законодавстві України. У резолюції зазначається: «Асамблея підтверджує свою позицію, що відкликання народних представників політичними партіями («імперативний мандат») є неприйнятним у демократичній державі. Слід вилучити відповідні конституційні положення згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії 2004 р., подібні положення потрібно вилучити з загального законодавства. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни» (п. 9) (Голос України. – 2007. – 21 квітня. – С. 3).

Серед доповнень до статті 81 у третій її частині Конституції України в редакції 2006р., крім зазначених вище підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України, що стосувалось його особистих дій, передбачено достроково-

ве припинення повноважень народного депутата України також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України і повноважень органу законодавчої влади – Верховної Ради України. Це відбуватиметься в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання (ч. 3 ст. 81).

Позитивною стороною доповнених частин 4 і 5 статті 81 Конституції України в редакції 2006р. є те, що вони розкривають механізм дострокового припинення повноважень народного депутата України. У Конституції України в редакції 1996 р. зазначалося, що рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 3 ст. 81 Конституції України в редакції 1996р.). У Конституції України в редакції 2006р. вписаний механізм дострокового припинення повноважень народного депутата України в конкретних випадках.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі складення повноважень за його особистою заявою, припинення його громадянства або його виїзд на постійне проживання за межі України приймається Верховною Радою України, а якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушень вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, і ці обставини народним депутатом України не усунуто – судом (ч. 4 ст. 81). У частині 5 статті 81 Конституції України в редакції 2006 р. передбачено, що в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Щодо невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), або виходу народного депутата України зі складу такої фракції, то частина 6 статті 81 передбачає, що його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичної партії) з дня прийняття такого рішення.

Ця норма набрала чинності з набуттям 25 травня 2006 року повноважень Верховною Радою України, обраною в березні 2006 року. Щоправда, на практиці ця норма поки що не реалізується, оскільки не прийнято закону, на підставі якого можна було б за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) припинити повноваження народного депутата України. Крім цього, в реальному житті складаються непередбачувані Конституцією України в редакції 2006 р. ситуації. Зокрема, у Верховній Раді України п'ятого скликання відбувалися процеси, коли частина народних депутатів України із фракції БЮТ і «Наша Україна» перейшла до проурядової парламентської коаліції, не залишивши своїх фракцій. Так, деякі народні депутати України, обрані від виборчих блоків БЮТ і «Наша Україна» із створенням у Верховній Раді України антикризової коаліції між фракціями Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України, не вийшовши із фракції БЮТ і «Наша Україна», подали заяви про входження до антикризової коаліції і в своїй більшості голосували в парламенті разом з народними депутатами України цієї коаліції, а з прийняттям лідером Партії промисловців і підприємців, народним депутатом України від фракції «Наша Україна» А. Кінахом, пропозиції антикризової коаліції обійняти в уряді В. Януковича посаду міністра економіки ще 11 народних депутатів України із депутатських фракцій БЮТ

та «Наша Україна», не вийшовши з них, увійшли до антикризової коаліції, яка 23 березня 2007 року на своїх загальних зборах прийняла рішення про перейменування її на коаліцію національної єдності, про що того самого дня було оголошено на пленарному засіданні Верховної Ради України (Голос України. – 2007. – 24 березня. – С. 1; Урядовий кур'єр. – 2007. – 24 березня. – С. 5).

Після входження деяких народних депутатів України із парламентських фракцій БЮТ і «Наша Україна» до проурядової парламентської коаліції рішенням вищих керівних органів цих виборчих блоків вони були виключені із фракцій БЮТ і «Наша Україна». Проте, ввійшовши до проурядової парламентської коаліції, такі народні депутати не увійшли до жодної із фракцій, які створили коаліцію. Виникла парадоксальна ситуація, несподіване явище. Вони опинилися поза фракціями, чого не передбачено ні Конституцією, ні законом України. У зв'язку з цим Верховна Рада України своєю Постановою від 19 вересня 2006 року «Про внесення змін до статей 59, 61 Регламенту Верховної Ради України» доповнила статтю 59 Регламенту частиною четвертою такого змісту: «4. Народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним» (ВВРУ. – 2006. – № 38. – С. 21). Це положення закріплено також у Регламенті Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року (Голос України. 2008. – 26 вересня. – С. 9).

Отже, внесені доповнення в цілому до ст. 81 Конституції України, що стосуються несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, дострокового припинення повноважень народного депутата України, були спрямовані, як видається, на підвищення вимог до народних депутатів України щодо виконання ними своїх функцій та обов'язків, їх ролі та відповідальності перед виборцями. Однак, частина 6 статті 81 потребує конкретизації та розкриття механізму вирішення питання щодо подальшого статусу народного депутата України в разі, коли він сам не виходив із фракції тієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до якої він був обраний, а вона його виключила зі свого складу у зв'язку з тим, що він подав заяву про входження до парламентської коаліції. Таких народних депутатів України у Верховній Раді України на 23 березня 2007 році налічувалося понад 20. Вони ввійшли до антикризової коаліції і були виключені з депутатських фракцій БЮТ і «Наша Україна».

<i>Текст статті 82 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 82 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p><i>Верховна Рада України працює сесійно.</i>  <i>Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.</i>  <i>Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.</i>  <i>Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.</i>  <b>Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України.</b></p>	<p><i>Верховна Рада України працює сесійно.</i>  <i>Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.</i>  <i>Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.</i>  <i>Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.</i></p>



Ця стаття підтвердила положення Конституції України в редакції 1996 р., що стосується порядку роботи Верховної Ради України, а саме, що вона працює сесійно, є повноважною за умови обрання не менше як двох третин від її конституційного складу, збирається на першу сесію не пізніше, ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів, що її перше засідання відкриває найстарший за віком народний депутат України (ч. 1 – 4 ст. 82). Водночас у ній вилучена п'ята частина статті 82 Конституції України в редакції 1996 р., а саме: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України», яка в зміненому вигляді перенесена до п'ятої частини статті 83 Конституції України в редакції 2006 року.

<i>Текст статті 83 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 83 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.</p> <p>Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України.</p>	<p>Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.</p> <p>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.</p>
<p>У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання.</p>	<p><b><i>У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях</i></b> Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.</p>
<p>У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.</p>	<p>У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.</p>
	<p><b><i>Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.</i></b></p> <p><b><i>У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.</i></b></p>

	<p><i>Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується 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 у Верховній Раді України.</i></p> <p><i>Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.</i></p> <p><i>Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.</i></p> <p><i>Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією.</i></p>
--	---

У цій статті частини 1, 2 і 4 дослівно повторюють такі самі частини статті 83 Конституції України в редакції 1996р. З доповненням викладена частина 3 статті 83 Основного Закону держави в редакції 2006р., а частина 5 у змінений редакції перенесена з 5 частини статті 82 Конституції України в редакції 1996р. Новими є частини 6 – 10 статті 83 Конституції України в редакції 2006р.

Розглянемо зміст нових і доповнених частин даної статті. У частині 3 Конституції України в редакції 1996р. зазначалося, що в разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається в дводенний строк без скликання. Змінена редакція цієї частини містить уточнення такого характеру: Верховна Рада збирається на засідання в дводенний строк без скликання «у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні» – та доповнення: «або в окремих її місцевостях». Отже, нині парламент України збиратиметься на свої засідання в дводенний строк без скликання тільки в разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану і не лише в цілому в Україні, як передбачалося Конституцією України в редакції 1996р., а й в окремих її місцевостях.

Доповнена конституційна норма у редакції 2006р. уже була застосована на практиці у 2008 році. У зв'язку з катастрофічним паводком, що стався 23-27 липня 2008 р. у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях і спричинив великомасштабні руйнування, Президент України 28 липня 2008 р. видав указ про оголошення окремих територій цих областей зонами надзвичайної економічної ситуації (Урядовий кур'єр.-2008.-5 серпня.-С.5). Через два дні, 31 липня 2008 р., Верховна Рада України зібралася на позачергову сесію. Вона затвердила даний указ Президента України та ухвалила зміни до закону про державний бюджет, виділивши на подолання наслідків повені понад 5 млрд. гривень (Голос України.-2008.-1 серпня.-С.1).

У зміненій редакції подається частина 5 даної статті. Положення першої частини речення – «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України» повторюється в Основному Законі України в редакції 2006р. Проте друга частина речення викладена в зміненому вигляді: фіксується положення, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється не законом про регламент Верховної Ради України, а «Регламентом Верховної Ради України». Таку пропозицію внесли опозиційні до попереднього Президента України Л.Д. Кучми народні депутати України в законопроекті 3207-1 від 1 липня 2003 року. Вони, мабуть, виходячи з умов тодішнього протистояння, сподівалися бути незалежними від Президента України в прийнятті Регламенту Верховної Ради України, адже процедура прийняття законів і, зокрема, закону про регламент Верховної Ради України передбачає обов'язково його підпис Президентом України, на який глава держави може накласти вето. Регламент Верховної Ради України, а не закон про регламент Верховної Ради України приймається постановою парламенту і підписується Головою Верховної Ради України. Пізніше ця пропозиція опозиції була внесена в законопроекти 4105 і 4180. Прийняття регламенту Верховної Ради України, а не закону про регламент Верховної Ради України, на нашу думку, позбавляє Президента України можливості втручатися в роботу парламенту.

Водночас зазначимо, що противники конституційної реформи негативно поставилися до цієї зміни, хоча їхні аргументи, на нашу думку, не досить переконливі. Вони стверджують, що «за таких умов стає проблематичним здійснення контролю за прийняттям рішень Верховною Радою...» (Вибори та демократія. – 2005. – №1. – С.51). У зв'язку з цим постає питання: а хто має право здійснювати контроль за прийняттям рішень Верховної Ради України? Президент України? Гадаю, що ні. Єдиним органом, до повноважень якого належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, є Конституційний Суд України. З цього питання Президенту України надано конституційне право звертатися до нього (п. 1 ч. 1 ст. 150). Щодо посилення на те, що запропонована норма вступає в суперечність із положеннями частини 2 статті 6 Конституції України, відповідно до якої «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», то можна стверджувати, що з набуттям чинності запропонованої норми Верховна Рада України і має діяти відповідно до встановлених норм Конституції України в редакції 2006р., тобто відповідно до запропонованої норми.

Питання, мабуть, в іншому. За 13 років з часу прийняття нової Конституції України (1996р.) Верховна Рада не змогла прийняти закон про її регламент. Вона працювала за регламентом, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 27 липня 1994р. Залежно від політико-правової ситуації, що часто змінювалася у Верховній Раді України, до Регламенту парламенту вносились зміни та доповнення, які частиною народних депутатів не сприймалися. За їх поданням Конституційний Суд України у своєму рішенні від 3 грудня 1998 року №17-рп/98 (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України), вказавши на неконституційність окремих положень Регламенту, зазначив, що «після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92), зокрема «Законом про регламент Верховної Ради». (Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997– 2001/ Відповідь. редакц. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С.324.).

Проте Верховна Рада України в своїй роботі не врахувала рішення Конституційного Суду України. 16 березня 2006р. відповідно до частини 5 статті 83 Конституції України в редакції 2006р. вона знову Постановою парламенту України затвердила новий Регламент, хоча це суперечило вимогам пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України в редакції також 2006р.

Щоправда, Регламент містив багато нового і позитивного. У ньому чітко визначалися всі моменти діяльності найвищого законодавчого органу держави. Регламент спростив користування ним, оскільки в ньому вже не було так багато «відсиловних норм», як у попередньому. Регламент було приведено у відповідність з Конституцією України в редакції 2006р. з урахуванням тих змін до Основного Закону держави, які набули чинності з 1 січня 2006р. У ньому по-новому було виписано і порядок формування депутатських фракцій, парламентської коаліції та Кабінету Міністрів України. Серед новацій Регламенту і такі: у другу п'ятницю кожного місяця Верховна Рада України має розглядати відповіді на депутатські запити, що спонукатиме відповідаючих на них до підвищення їхньої відповідальності щодо дання офіційної відповіді з питань, віднесених до їхньої компетенції; гарантоване право на виступ під час обговорення законів матимуть представники кожної фракції, що забезпечуватиме можливість кожної фракції висловити свої міркування щодо конкретного законопроекту. Новацією було те, що депутатські фракції формуватимуться на першій сесії Верховної Ради України нового скликання до розгляду питання про обрання Голови Верховної Ради України і створення органів парламенту на партійній основі. Політичні партія чи блок, представлені у Верховній Раді України, мають право формувати лише одну фракцію. Відповідно до конституційних змін народний депутат України може увійти до складу фракції тієї партії чи блоку, за чийм списком його обрано, інакше він втратить депутатський мандат. Новий Регламент закріпив норму про заборону народним депутатам України вносити до сесійної зали під час пленарних засідань гасла, плакати, інші предмети, які можуть заважати роботі Верховної Ради України.

Після гострої дискусії було прийнято норми Регламенту щодо процедури відкликання Голови Верховної Ради та підписання главою парламенту прийнятих законів. Верховна Рада України прийняла норму Регламенту, що Голова Верховної Ради України обирається і звільняється таємним голосуванням бюлетенями більшістю від конституційного складу парламенту, тобто не менше 226 народними депутатами України, хоча парламенту пропонувалася норма, за якою в голосуванні за відкликання Голови Верховної Ради з посади повинні були б взяти участь не менш як дві третини конституційного складу парламенту, тобто не менше 300 народних депутатів України. Верховна Рада України також прийняла норму, за якою на підписання главою парламенту ухвалених законів передбачено відвести два дні, хоча вносилися пропозиція, щоб на цю процедуру відводилося не менше двох днів і не більше п'яти днів. Постанову про Регламент Верховної Ради України було прийнято 262 народними депутатами України. (Голос України .- 2006. – 17 березня. – С. 2).

Отже, з прийняттям нової редакції Регламенту Верховної Ради України законодавці намагалися створити правову основу порядку формування депутатських фракцій та їхньої коаліції зразу ж за результатами парламентських виборів 2006 року відповідно до внесених змін до Основного Закону України.

Цим регламентом регулювалася діяльність Верховної Ради України до нового рішення Конституційного Суду України, пленарне засідання якого відбулося 1 квітня

2008 р. Суд дійшов висновку, що Регламент, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради, має прийматися виключно як закон України. Він визнав постанову Верховної Ради «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006р. №3547 – IV такою, що не відповідає Конституції України (неконституційність). Вона втратила чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України такого рішення.

8 квітня 2008р. після тривалих дискусій парламент України прийняв постанову про тимчасовий регламент та закон про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України. Постанова передбачала, що організація і порядок діяльності Верховної Ради встановлюється Конституцією, законами України про статус народних депутатів, про комітети Верховної Ради, про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії парламенту, інші закони України та Регламентом Верховної Ради України. Парламент доручив Регламентному Комітетові Верховної Ради України підготувати проект закону про Регламент Верховної Ради України. (Урядовий кур'єр. – 2008. – 9 квітня. – С. 2).

Частини 6 – 10 статті 83 Конституції України в редакції 2006р. розкривають зміст положень щодо формування на основі узгодження політичних позицій депутатськими фракціями їхньої коаліції, терміну такого формування, внесення коаліцією Президенту України кандидатури Прем'єр-міністра України, а також пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України, надання депутатській фракції у Верховній Раді України, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту, права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України тощо. Отже, якщо виходити з теорії світового конституціоналізму, нова редакція статті 83 передбачає застосування парламентського способу утворення уряду. Згідно з нею, мандат на формування уряду отримують політичні сили (партії, блоки політичних партій), які на виборах до Верховної Ради України здобувають перемогу. Вони на основі узгоджених політичних позицій формують коаліцію політичних сил і створюють парламентську більшість. Частини 6 – 10 статті 83 набрали чинності з 25 травня 2006 року з набуттям повноважень Верховною Радою України, обраною у березні 2006 року.

Відповідно до частини 6 цієї статті за результатами виборів до Верховної Ради України у березні 2006 року політичні партії та блоки політичних партій, що перемогли на виборах (Партія регіонів отримала 186 мандатів у парламенті, Блок Юлії Тимошенко – 129, Блок «Наша Україна» – 81, Соціалістична партія – 33, Комуністична партія – 21), створили в парламенті свої фракції, які на основі узгодження політичних позицій мали сформувати коаліцію депутатських фракцій, до складу якої мала входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Спочатку такими фракціями, які створили у Верховній Раді України п'ятого скликання коаліцію демократичних сил, стали фракції Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна» та Соціалістичної партії України. 22 червня 2006 року на сесії парламенту України було оголошено, що, відповідно до статті 83 Конституції України (тобто її нової редакції) та статей 61, 62, 63 Регламенту Верховної Ради України (тобто в редакції від 16 березня 2006 року) створено та зареєстровано в апараті Верховної Ради України коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України п'ятого скликання. Коаліція депутатських фракцій була сформована на підставі Угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, підписаної головами депутатських фракцій, – від фракції Блоку Юлії Тимошенко – Ю.В. Тимошенко, від фракції «Наша Україна» – Р.П. Безсмертним, від фракції Соціалістичної партії України – О.О. Морозом. У складі коаліції демократичних сил налічувалося 239 на-

родних депутатів України, які особистими підписами підтвердили свою згоду стати членами коаліції. Угода про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України п'ятого скликання та списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, були опубліковані в газеті «Голос України» 24 червня 2006 року (Голос України. – 2006. – 24 червня. – С. 3 – 13).

Проте ця коаліція проіснувала недовго. (Не будемо зупинятися на аналізі причин її розпаду. Це тема спеціального дослідження.) 11 липня 2006 року на пленарному засіданні Верховної Ради України було оголошено, що у зв'язку з надходженням заяв від 26 народних депутатів України із фракції Соціалістичної партії України про вихід зі складу коаліції депутатських фракцій, утвореної 22 червня 2006 року фракціями «Блок Юлії Тимошенко», Блоку «Наша Україна» і Соціалістичної партії України, коаліція названих депутатських фракцій припиняє діяльність, оскільки її чисельний склад зменшився до 213 народних депутатів, що є меншим ніж визначено Конституцією України, тобто менше конституційної більшості, яка має становити, як мінімум, 226 народних депутатів України.

Водночас між членами депутатських фракцій Партії регіонів, Блоку «Наша Україна», Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України паралельно велися консультації і переговори про створення нової коаліції депутатських фракцій. 7 липня 2006 року між фракціями у Верховній Раді України Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України відповідно до частини 6 і 7 статті 83 Конституції України в редакції 2006р. та статті 61 Регламенту Верховної Ради України була укладена Угода про створення антикризової коаліції у Верховній Раді України п'ятого скликання. Її підписали від імені фракції Партії регіонів В.Ф. Янукович, від імені фракції Соціалістичної партії України В.П. Цушко та від імені фракції Комуністичної партії України П.М. Симоненко. Ця коаліція на 18 липня 2006 року, коли повторно оголошувалося про її створення на пленарному засіданні Верховної Ради України, у своєму складі налічувала 242 народних депутатів України, які особистими підписами підтвердили свою згоду стати членами коаліції, а саме: від депутатської фракції Партії регіонів – 186, від депутатської фракції Соціалістичної партії України – 29, від депутатської фракції Комуністичної партії України – 21, від депутатської фракції Блоку «Наша Україна» – 2, від депутатської фракції «Блок Юлії Тимошенко» – 4 (Голос України. – 2006. – 14 липня. – С. 4 – 6; 19 липня. – С. 1).

Отже, формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (коаліції демократичних сил і антикризової коаліції) відбувалося вже за приписом частини 6 статті 83 Конституції України в редакції 2006р., тобто на основі узгодження політичних позицій депутатських фракцій, коаліція яких налічувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Зазначимо, що більшість у Верховній Раді України становлять, як мінімум 226 народних депутатів України від 450 народних обранців від її конституційного складу. У зв'язку із входженням до антикризової коаліції деяких народних депутатів України із фракцій БЮТ та «Нашої України» вона налічувала уже понад 260 народних обранців (на 23.03.2007 р.). 23 березня 2007 р. антикризова коаліція була перейменована в коаліцію національної єдності.

Формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України як коаліції демократичних сил, так і антикризової коаліції відбувалося в строки відповідно до частини 7 статті 83 Конституції України в редакції 2006р., де передбачається термін, протягом якого має сформуватися така коаліція – 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 у Верховній Раді України.

Відкриття першого пленарного засідання Верховної Ради України, обраної 26 березня 2006 року, відбулося 25 травня 2006 року. Таким чином протягом одного місяця, тобто до 25 червня 2006 року, відповідно до норми, зазначеної в частині 7 статті 83 Конституції України в редакції 2006р., мала бути створена коаліція депутатських фракцій. І коаліція демократичних сил у складі фракцій Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна» і Соціалістичної партії України, як зазначалося вище, була створена 22 червня 2006 року, тобто в строк, передбачений конституційною нормою.

Антикризова коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України також була створена відповідно до конституційних приписів. Було дотримано вимоги норм Регламенту Верховної Ради України (п. 2 ст. 65) про можливість виходу з коаліції демократичних сил 26 народних депутатів фракції Соціалістичної партії України лише через 10 днів після письмового повідомлення про це керівників депутатських фракцій БЮТ і Блоку «Наша Україна». Зазначимо, що стало відомо про вихід більшої частини народних депутатів фракції Соціалістичної партії України зі складу коаліції демократичних сил 6 липня 2006 року. 18 липня 2006 року на пропозицію фракції БЮТ тодішній Голова Верховної Ради України О. О. Мороз повторно оголосив про припинення існування у парламенті коаліції демократичних сил з огляду на те, що її кількісний склад став меншим, ніж передбачено Конституцією України.

Він також повторно оголосив на пленарному засіданні парламенту про реєстрацію у Верховній Раді України антикризової коаліції депутатських фракцій Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України. Отже, одразу після припинення існування коаліції демократичних сил була створена антикризова коаліція, хоча на створення нової коаліції депутатських фракцій після припинення існування попередньої коаліції депутатських фракцій, згідно з Конституцією України в редакції 2006р. (ч. 7 ст. 83) і Регламенту Верховної Ради України (ст. 62), відводиться один місяць і закінчується о 24-й годині тридцятого календарного дня.

Сформована антикризова коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до частини 8 статті 83 Конституції України в редакції 2006 р. мала внести пропозицію Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Водночас вона мала, згідно з цією самою частиною (ч. 8 ст. 83), відповідно до положень Конституції України в редакції 2006 р. внести пропозиції щодо кандидатур складу Кабінету Міністрів України. Процедура внесення таких кандидатур була визначена статтею 64 Регламенту Верховної Ради України. Відповідно до неї (п.2 ст.64), антикризова коаліція депутатських фракцій питання про внесення пропозицій стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України розглядалися на загальних зборах коаліції. На посаду Прем'єр-міністра України антикризова коаліція депутатських фракцій рекомендувала лідера депутатської фракції Партії регіонів В. Ф. Януковича, яка у Верховній Раді України мала найбільше представництво – 41,3 відсотка від її конституційного складу (186 народних депутатів України). Були рекомендовані також кандидатури на посади інших членів Кабінету Міністрів України, за винятком тих посад, на які, за Конституцією України в редакції 2006р., має право на подання Президент України, зокрема Міністра оборони України, Міністра закордонних справ тощо.

У частині 9 статті 83 Конституції України в редакції 2006р. викладено положення, що засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коалі-

ції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Зазначимо, що в Основному Законі держави визначені лише основи загальних засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій. Вони потребували конкретизації шляхом внесення доповнень до Регламенту Верховної Ради України, що було зроблено парламентом України 16 березня 2006 року.

Третій розділ Регламенту Верховної Ради України – «Формування органів Верховної Ради України. Обрання, призначення та відкликання її посадових осіб» доповнився новою, 12-ою главою «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України». У статтях 61 – 67 глави фіксувалися положення про порядок утворення коаліції, організацію діяльності коаліції, участь коаліції у формуванні Кабінету Міністрів України, зміни в складі коаліції, припинення діяльності коаліції, депутатську фракцію з правами коаліції тощо (Голос України. – 2006. – 15 квітня. – С. 6).

Ця глава за змістом і формою викладу положень повністю збереглася в Тимчасовому регламенті Верховної Ради України, затвердженому постановою парламенту України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 року (Голос України. – 2008. – 12 квітня. – С. 9), а також в Регламенті Верховної Ради України, прийнятого парламентом України 19 вересня 2008 року (Голос України.-2008.-26 вересня.-С.9).

У статті 61 Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. розкриваються положення порядку формування коаліції депутатських фракцій у парламенті (далі – коаліція). Коаліція – це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції має входити більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Вона має формуватися депутатськими фракціями, утвореними на партійній основі, протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції. Коаліція має формуватися після проведення депутатськими фракціями консультацій, за результатами яких між ними укладається Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. В коаліційній угоді повинні фіксуватися узгоджені політичні позиції, що стали основою формування цієї коаліції, зокрема, стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначатися політична спрямованість і принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішньо-організаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності. Коаліційна угода підписується особисто головами відповідних депутатських фракцій, або за рішенням депутатської фракції одним із заступників голови депутатської фракції. До коаліційної угоди повинні додаватися списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів. Списки членів депутатських фракцій є невід'ємною складовою частиною коаліційної угоди. Коаліція буде вважатися сформованою лише з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні на підставі поданих до апарату Верховної Ради України коаліційної угоди та списків членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Текст коаліційної угоди і персональний склад коаліції не пізніше як через чотири дні після офіційного оголошення про сформування коаліції має бути опублікований в газеті «Голос України». У разі припинення діяльності коаліції нова коаліція формується у вищезазначеному порядку (п. 1 – 7 ст. 61). Підкреслюю, що відповідно до припи-



сів статті 61 Регламенту Верховної Ради України в 2006р. були утворені коаліція демократичних сил між депутатськими фракціями Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна» і Соціалістичної партії України, антикризова коаліція між депутатськими фракціями Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України та в 2007 р. коаліція демократичних сил між фракціями «Блок Юлії Тимошенко» та Блок «Наша Україна – Народна самооборона». Між депутатськими фракціями були укладені коаліційні угоди, підписані депутатськими фракціями, складені списки членів депутатських фракцій з особистими підписами, що сформували коаліцію, тексти коаліційних угод і персональний склад коаліцій завчасно були опубліковані в газеті «Голос України» (Голос України. – 2006. – 24 червня. – С. 3 – 13; 14 липня. – С. 4 – 6; 2007. – 1 грудня. – С.4 – 16).

Стаття 62 Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. Верховної Ради України фіксує положення стосовно обчислення строків, пов'язаних з формуванням коаліції. У статті зазначається, що місячний строк формування коаліції обчислюється в календарних днях, що цей строк починається з дня відкриття першого пленарного засідання новообраної Верховної Ради України або з іншого дня чергової чи позачергової сесії Верховної Ради, з якого, відповідно до цього Регламенту, діяльність коаліції визначається припиненою, і закінчується о 24-й годині тридцятого календарного дня. З огляду на ці вимоги зазначимо, що коаліція демократичних сил (2006р.), антикризова коаліція (2006р.) та коаліція демократичних сил (2007р.) були сформовані у строки, передбачені цією статтею.

Організацію діяльності коаліції визначає стаття 63 Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. Коаліція приймає рішення на своїх загальних зборах більшістю голосів народних депутатів, які входять до складу коаліції. З метою узгодження позицій депутатських фракцій, що входять до складу коаліції, утворюється Рада коаліції. Інформаційне та технічне забезпечення роботи коаліції здійснюється секретаріатом коаліції, який створюється на період її діяльності в порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій (п. 1 – 3 ст. 63). Водночас статтею передбачено, що інші питання порядку організації роботи коаліції визначаються коаліційною угодою (п. 4 ст. 63).

У зв'язку з цим зазначимо, що в угоді коаліції демократичних сил (2006р.), в угоді антикризової коаліції (2006р.) та в угоді коаліції демократичних сил (2007р.) містяться частини, присвячені регламентам діяльності коаліцій. За структурою регламенти діяльності коаліцій мало чим відрізняються. У регламентах угод обох коаліцій (2006р.) зазначені розділи, які фіксують положення загальних засад коаліцій, їх керівних органів, взаємодії коаліцій з Президентом України, Прем'єр-міністром України і Кабінетом Міністрів України, Головою Верховної Ради України, погоджувальних процедур, етики поведінки в коаліціях, роботи секретаріатів коаліцій, змін у складі коаліцій, припинення діяльності коаліцій. Правда, в регламенті угоди коаліції демократичних сил (2006р.) передбачалися розділи взаємовідносин з політичною опозицією і протокол розбіжностей, які були відсутні в регламенті угоди антикризової коаліції (2006р.). Проте в регламенті угоди антикризової коаліції був наявний третій розділ – «Розгляд коаліцією кадрових питань», що не було передбачено регламентом угоди коаліції демократичних сил. Розгляду кадрових питань та їх відповідальності в угоді коаліції демократичних сил 2006 року відводилася частина III «Розподіл сфер відповідальності між суб'єктами коаліції».

За змістом регламенти в угодах коаліцій в переважній більшості збігалися. Проте підходи щодо утворення та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України в суб'єктів коаліції демократичних сил і антикризової коаліції були неадекватними (нетотожними). Коаліція демократичних сил 2006 року уявляла себе закритим об'єднанням. Такий висновок випливає із наступних положень регламенту її угоди (частина II, розділ 1. Загальні засади утворення та діяльності коаліції): «Суб'єктами Коаліції є фракції Блоку Юлії Тимошенко, «Наша Україна», Соціалістичної партії України у Верховній Раді України. Склад Коаліції є вичерпним на термін діяльності Коаліції та не передбачає входження інших фракцій та народних депутатів України» (Голос України. – 2006. – 24 червня. – С. 11).

Протилежний підхід до утворення та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України був в суб'єктів антикризової коаліції 2006 року. В преамбулі Угоди про створення антикризової коаліції між депутатськими фракціями Партії регіонів, Соціалістичної партії України та Комуністичної партії України зазначалося, що коаліція відкрита для приєднання до неї всіх парламентських фракцій та окремих народних депутатів. А в регламенті угоди цієї ж коаліції було зафіксовано положення, що коаліція передбачає також і індивідуальне членство, в тому разі, якщо народний депутат України поділяє засади створення і принципи функціонування коаліції, але не є членом жодної з фракцій-учасників коаліції. У цьому разі народний депутат України мав звертатися з відповідною заявою до Ради коаліції, яка виносить його заяву для прийняття рішення на загальних зборах (Голос України. – 2006. – 14 липня. – С. 4, 5).

Наявні були й інші розбіжності щодо порядку організації діяльності коаліції. Проте регламенти угод про створення коаліції демократичних сил та антикризової коаліції свідчать про те, що депутатські фракції у Верховній Раді України в організації своєї коаліційної діяльності дотримувалися вимог Регламенту Верховної Ради України відповідно до статті 63.

Наступна, 64 стаття Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. Верховної Ради України визначала і визначає участь коаліції у формуванні Кабінету Міністрів України. У ній фіксувалися і фіксуються положення, що коаліція вносить відповідно до Конституції України пропозиції стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур на посади інших членів Кабінету Міністрів України, що питання про внесення пропозицій стосовно вищезазначених кандидатур розглядається на загальних зборах коаліції, що рішення коаліції з пропозиціями стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення передається Голові Верховної Ради України для невідкладного направлення його Президенту України, а щодо членів Кабінету Міністрів України – Прем'єр-міністру України в день його призначення.

Варто підкреслити, що відповідно до приписів цієї статті Регламенту оперативної спрацювала в 2006 році антикризова коаліція. Зразу ж після її створення на загальних зборах коаліції вона визначилася з кандидатурою на посаду Прем'єр-міністра України, рекомендуючи на цю посаду В. Ф. Януковича. Невідкладно направив цю пропозицію Президенту України В. А. Ющенку тодішній Голова Верховної Ради України О. О. Мороз. Після призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністром України В. Ф. Януковича антикризова коаліція на своїх загальних зборах в той же день визначилася із кандидатурами на посади інших членів Кабінету Міністрів України.

Аналогічно працювала коаліція демократичних сил в 2007 році. Після її створення на своїх загальних зборах коаліція рекомендувала на посаду Прем'єр-міністра

України лідера Блоку Юлії Тимошенко Ю. В. Тимошенко. Голова Верховної Ради України А. П. Яценюк направив цю пропозицію Президенту України В. А. Ющенко. Коаліція демократичних сил зразу визначилася із кандидатурами на посади віцепрем'єр-міністрів та міністрів, тобто інших членів уряду України.

Після розпаду коаліції демократичних сил у вересні 2008 р. та створення нової коаліції із депутатських фракцій БЮТ, НУ-НС і Блоку Литвина у парламенті в грудні 2008 р. остання коаліція поступила по-іншому. Вона не пропонувала зміни Прем'єр – міністра і міністрів України і не подавала Президенту України кандидатури на Прем'єр – міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Президент України В. Ющенко звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частини шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частини третьої, четвертої статті 114 Конституції України. Практичну необхідність у роз'ясненні норми частини восьмої статті 83 Конституції України глава держави обґрунтував неоднозначним розумінням цієї норми суб'єктами реалізації відповідних повноважень.

Конституційний Суд України 28 квітня 2009 року № 8 – рп / 2009 прийняв рішення за даним конституційним поданням Президента України, у якому зазначив: аналіз положень Конституції свідчать, що поняття «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформована відповідно до статті 83 Конституції» включає як коаліцію депутатських фракцій, створену у новообраній Верховній Раді, так і коаліцію депутатських фракцій, сформовану у разі припинення діяльності попередньої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Водночас на основі аналізу положень статті 83 Конституції України, що стосуються формування коаліцією депутатських фракцій уряду України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр – міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. З огляду на це він вирішив так: «В аспекті конституційного подання положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частини шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частини третьої, четвертої статті 114 Конституції України слід розуміти так, що внесення пропозицій відповідно до Конституції України Президенту України щодо кандидатури Прем'єр – міністра України та щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої згідно з частинами шостою, сьомою статті 83 Конституції України» (Голос України. – 2009. – 6 травня. – С. 2).

Отже, згідно статті 83 Конституції України новостворена у грудні 2008 р. коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України із депутатських фракцій БЮТ, НУ-НС і Блоку Литвина мала право (а не була зобов'язана) як вносити, так і не вносити пропозиції Президенту України щодо нової кандидатури на Прем'єр – міністра України та щодо складу Кабінету Міністрів України. Новостворена коаліція скористалася таким правом і не внесла пропозицій щодо кандидатур на Прем'єр – міністра України і до складу Кабінету Міністрів України, оскільки Прем'єр – міністр України Ю. Тимошенко залишалася бути чинним Прем'єр – міністром України, а склад Кабінету Міністрів України не зазнав змін і він також залишався бути чинним.

Стаття 64 Регламенту Верховної Ради України відповідно до постанови парламенту України від 3 серпня 2006 року №74-V була доповнена пунктом четвертим такого змісту: «4. У разі припинення діяльності коаліції чи укладання нового тексту коаліційної угоди до призначення Верховною Радою України на відповідну посаду кандидатури, запропонованої цією коаліцією, внесена коаліцією пропозиція стосовно відповідної кандидатури не вважається відкликаною, якщо коаліцією в новому складі не прийнято іншого рішення» (Офіційний вісник України. – 2006. – №32. – С.55). Цей пункт закріплений і в Регламенті Верховної Ради України в редакції від 19 вересня 2008 року.

Гадаю, що таке доповнення до даної статті було зроблено у зв'язку з тим, що після сформування антикризової коаліції між депутатськими фракціями Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України між депутатськими фракціями «Наша Україна» і Партії регіонів продовжувалися переговори щодо створення широкої коаліції з участю депутатської фракції «Наша Україна». І в разі створення такої нової широкої коаліції кандидатури, запропоновані антикризовою коаліцією на відповідні посади, якщо вони, на думку учасників нової широкої коаліції, відповідали б професійним і моральним вимогам, могли б не відкликатися, а призначатися Верховною Радою України на відповідні посади.

Стаття 65 Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. Верховної Ради України закріпила положення щодо змін у складі коаліції. Тут передбачено, що депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може за своїм бажанням та за згодою коаліції увійти до її складу, приєднавшись до коаліційної угоди, що депутатська фракція, яка є учасником коаліції, має право в будь-який час вийти зі складу коаліції, попередивши про це письмово заявою керівників інших депутатських фракцій, які входять до коаліції, не менше ніж за десять днів до дати виходу. Протягом зазначеного строку така депутатська фракція в будь-який час має право в письмовій формі відкликати свою заяву. Якщо депутатська фракція не відкликала своєї заяви, головуючий на першому після закінчення десятиденного строку пленарному засіданні оголошує про вихід депутатської фракції з коаліції (п. 1, 2 ст. 65).

Саме відповідно до цих положень діяла Верховна Рада України, коли 7 липня 2006 року 26 народних депутатів України від депутатської фракції Соціалістичної партії України заявили про вихід зі складу коаліції депутатських фракцій, утвореної 22 червня 2006 року фракціями «Блок Юлії Тимошенко», Блоку «Наша Україна» і Соціалістичної партії України. Лише через 10 днів відповідно до пункту 2 статті 65 Регламенту, набрала легітимності угода створення нової, антикризової коаліції у Верховній Раді України V скликання між фракціями Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України. 18 липня 2006 року тодішнім Головою Верховної Ради України О.О. Морозом було оголошено про створення такої коаліції на пленарному засіданні парламенту, чого особливо вимагала депутатська фракція БЮТ.

Водночас зазначимо, що коли було підписано 3 серпня 2006 року Універсал національної єдності між Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України та депутатськими фракціями антикризової коаліції (Партії регіонів, Соціалістичної партії України, Комуністичної партії України) і фракції «Наша Україна» (а між депутатською фракцією Партії регіонів і депутатською фракцією «Наша Україна» продовжувалися переговори щодо створення нової широкої

коаліції, до якої могла б увійти і депутатська фракція «Наша Україна»), Верховна Рада України того ж дня регламентну норму – депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може за бажанням та за згодою коаліції увійти до її складу, приєднавшись до коаліційної угоди» (ч.1 ст.65) – своєю постановою від 3 серпня 2006 року №74-V доповнила ще такою новою нормою: «У разі якщо депутатська фракція, що не є учасником коаліції, виявила бажання стати її учасником на умовах, відмінних від викладених у коаліційній угоді, за згодою коаліції всі її учасники укладають новий текст коаліційної угоди» (Офіційний вісник України. – 2006. – №32. – С.55). Це доповнення до ч.1 ст.65 регламенту було обумовлено тим, що учасники антикризової коаліції надіялися створити нову широку коаліцію за участю депутатської фракції «Наша Україна», яка вимагала укладання нового тексту коаліційної угоди, де було б передбачено виконання положень Універсалу національної єдності. Таку позицію фракції «Наша Україна» підтримував Президент України В. Ющенко. Він заявив, що широка парламентська коаліція можлива «тільки в контексті домовленостей і цілей, які викладені в національному Універсалі, підписаному трьома політичними силами, без вилучень і скорочень» (Голос України. – 2006. – 5 жовтня. – С.2).

У статті 65 в пункті 3 зазначається й про те, що депутатська фракція за рішенням загальних зборів коаліції може бути виключена з її складу. Водночас у цій самій статті в пункті 4 передбачено, що приєднання, вихід чи виключення фракції з коаліції має відбуватися прозоро, відкрито і набути гласності. У Регламенті, відповідно до постанови Верховної Ради України від 3 серпня 2006 року №74-V, пункт 4 ст.65 викладений у змінній редакції, де передбачена необхідність дотримуватися гласності не лише під час приєднання депутатської фракції до коаліції, виходу чи виключення депутатської фракції з коаліції як за попередньої редакції цього пункту, а й укладення коаліцією в новому складі нового тексту коаліційної угоди. У новій редакції пункт 4 ст.65 регламенту викладається так: «Не пізніше як через 4 дні після приєднання депутатської фракції до коаліції, виходу чи виключення депутатської фракції з коаліції або укладання коаліцією у новому складі нового тексту коаліційної угоди про це робиться повідомлення головуючим на пленарному засіданні. В цей же строк зазначене повідомлення публікується в газеті «Голос України» відповідно разом з персональним складом депутатської фракції, яка вийшла чи виключена із складу коаліції, або персональним збільшеним складом коаліції і новим текстом коаліційної угоди». (Офіційний вісник України. – 2006. – №32. – С.55).

Ця норма Регламенту уже частково була застосована Верховною Радою України. Заяви 26 народних депутатів України від депутатської фракції Соціалістичної партії України про вихід із коаліції демократичних сил було оголошено на пленарному засіданні Верховної Ради України 11 липня 2006 року, а 14 липня 2006 року матеріали про це надрукувала газета «Голос України», вказавши конкретні прізвища народних депутатів України.

У Регламенті в редакції 2006р. і Регламенті в редакції 2008р. передбачено, що після виходу чи виключення депутатської фракції з коаліції Верховна Рада України в установленому законом порядку може прийняти рішення про звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, кандидатури яких були запропоновані депутатською фракцією, що вийшла чи була виключена з коаліції (п.5 ст.65). З цього випливає, що рішення про звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, кандидатури яких були запропоновані депутатською фракцією, що вийшла чи була виключена з коалі-

ції, може прийматися парламентом лише в установленому законом порядку. Проте такий порядок з цього приводу в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» відсутній. Його необхідно передбачити в законі про коаліцію.

У статті 66 Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. зафіксовані положення стосовно припинення діяльності коаліції. Її діяльність може бути припинена в разі припинення повноважень Верховної Ради України відповідного скликання; зменшення чисельності складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України; прийняття коаліцією рішення про припинення своєї діяльності.

При формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді V скликання, обраної 26 березня 2006 року, вже знайшла застосування одна із норм цієї статті, а саме: припинення дії коаліції демократичних сил у зв'язку із зменшенням її чисельності до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Основним Законом України. Після виходу 7 липня 2006 року із складу коаліції демократичних сил між депутатськими фракціями Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна» і Соціалістичної партії України 26 народних обранців України від депутатської фракції Соціалістичної партії України в цій коаліції залишилося 213 народних депутатів, що складало менше від необхідної конституційної більшості, мінімум якої становить 226 народних депутатів України. У зв'язку з цим коаліція демократичних сил припинила своє існування, про що, відповідно до п. 2 ст. 66 Регламенту, 11 липня 2006 року було оголошено на пленарному засіданні Верховної Ради України та опубліковано в газеті «Голос України» (Голос України. – 2006. – 14 липня. – С. 4).

Аналогічна процедура була здійснена у вересні 2008 р., що стосувалася коаліції демократичних сил, утвореної 29 листопада 2007 р. з депутатських фракцій Блоку Юлії Тимошенко і Блоку «Наша Україна-Народна самооборона». Третього вересня 2008 р. депутатська фракція Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» оголосила про свій вихід зі складу коаліції демократичних сил, що призвело до зменшення чисельності складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України. 16 вересня 2008 р. на пленарному засіданні Верховної Ради України тодішній її Голова А. П. Яценюк оголосив про припинення діяльності коаліції демократичних сил у парламенті України. Про склад депутатських фракцій Блоку «Наша Україна-Народна самооборона», що вийшла із коаліції, та припинення діяльності коаліції демократичних сил було опубліковано в газеті «Голос України» (Голос України.-2008.-17 вересня.-С.2).

Втім, стаття 66 Регламенту відповідно до постанови Верховної Ради України від 3 серпня 2006 року №74-V була доповнена пунктом 3 такого змісту: «3. Зміни в складі коаліції, у тому числі у зв'язку з виходом із неї однієї чи кількох депутатських фракцій, якщо при цьому кількісний склад коаліції не стає меншим, ніж визначено в Конституції України не є підставою для припинення діяльності коаліції» (Офіційний вісник України.-2006.-№32.-С.55). Таке доповнення, як видається, було зроблено у зв'язку з тим, що при створенні широкої парламентської коаліції з депутатських фракцій, що входили до антикризової коаліції (Партії регіонів, Соціалістичної партії України, Комуністичної партії України) та депутатської фракції «Наша Україна», можливим був би вихід із такої коаліції депутатської фракції Комуністичної партії України, яка не погодилася б на виконання пунктів Універсалу національної єдності, до яких вона внесла застереження. З виходом із широкої парламентської коаліції,

зокрема, депутатської фракції Комуністичної партії України не припинилося б існування парламентської коаліції, оскільки склад коаліції залишався б бути більшим половиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, тобто коаліція становила б парламентську більшість.

Остання, 67 стаття глави Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. Верховної Ради України, присвяченої коаліції, стосується депутатської фракції з правами коаліції. Приписи цієї статті впливають із частини 10 статті 83 Конституції України в редакції 2006р. В Основному Законі держави передбачено, що якщо депутатська фракція у Верховній Раді України нараховуватиме у своєму складі більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, то вона має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, тобто права вносити пропозиції Президентові України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також формувати склад Кабінету Міністрів України тощо.

Під час виборів до Верховної Ради України в березні 2006 року перемогу здобули п'ять політичних сил. За Партію регіонів проголосувало 34,14% виборців, що взяли участь у голосуванні, Блок Юлії Тимошенко – 22,29%, Блок «Наша Україна» – 13,95%, Соціалістичну партію України – 5,69%, Комуністичну партію України – 3,66% виборців (Сільські Вісті. – 2006. – 13 квітня. – С. 2). Отже, в 2006 р. жодна з політичних сил не набрала стільки депутатських мандатів, яка могла б створити депутатську фракцію, що становила б парламентську більшість і користувалася б правами коаліції депутатських фракцій.

Аналогічна ситуація склалася у Верховній Раді України після дострокових виборів до парламенту 30 вересня 2007 року. Жодна із політичних сил (партій і блоків) не набрала більше половини складу Верховної Ради України, щоб могла сама набути права коаліції депутатських фракцій. Так, до фракції Партії регіонів увійшли 174 народні депутати, до фракції Блоку Юлії Тимошенко – 156, фракції «Наша Україна – Народна самооборона» – 72, фракції Комуністичної партії України – 27, фракції Блоку Литвина – 20 народних депутатів. (Урядовий кур'єр. – 2007. – 24 листопада. – С.2).

Нові конституційні норми, що стосуються створення коаліційної більшості у Верховній Раді України і зафіксовані в статті 83 Основного Закону держави в редакції 2006р., сформульовані певною мірою з урахуванням досвіду зарубіжних країн із парламентською або змішаною (парламентсько-президентською) формами державного правління. Світова практика свідчить, що більшість у парламенті формує та партія, яка здобула перемогу на виборах, або коаліція парламентських фракцій.

У контексті подолання такого роду проблем у подальшому в Україні заслуговує на увагу досвід формування парламентської більшості через створення коаліцій політичних партій у ряді європейських країн, зокрема, в Австрії, Німеччині, Польщі, Франції, Чехії та ін. Наведемо як приклад створення урядової партійної нестандартної коаліційної більшості в парламенті Німеччини. Тут після позачергових парламентських виборів до бундестагу (нижньої палати парламенту Німеччини) 18 вересня 2005 року, подолавши п'ятисотковий бар'єр, увійшли такі партії ХДС/ХСС (Християнсько-демократичний союз/Християнський соціальний союз – баварська партія), Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), Вільна демократична партія (ВДП), Партія зелених, Партія демократичного соціалізму (ПДС). Жодна з партій не набрала у бундестазі абсолютної більшості (50%+ один мандат). Отже, необхідно було створювати в парламенті коаліційну більшість, щоб обрати в бундес-

тазі федерального канцлера. Втім, і тут виникла непередбачувана ситуація – ні лівоцентристські, ні правоцентристські партії не могли створити коаліційної більшості в парламенті. Праві політичні сили: ХДС/ХСС отримала 35,2% голосів виборців (226 мандатів), Вільна демократична партія (ВДП) – 9,8% (61 мандат), а разом – 45% голосів виборців, що недостатньо для створення коаліційної більшості. Ліві політичні сили: СДПН отримала 34,3% голосів виборців (222 мандати), Партія зелених – 8,1% голосів виборців (51 мандат), Партія демократичного соціалізму (ПДС) – 8,7% голосів виборців (54 мандати) (Урядовий кур'єр – 2005. – 20 вересня. – С. 1, 3). Отже, ліві політичні сили могли б створити коаліційну більшість у бундестазі. Проте ПДС вирішила не вступати до жодної коаліції, а мала намір бути постійним критиком будь-якого уряду, тобто бути в опозиції і формувати коаліцію лише з профспілками та громадськими об'єднаннями, а з свого боку лідер СДПН Г. Шредер заявив, що він вестиме переговори щодо створення парламентської коаліції з усіма партіями, крім з ПДС.

У такій нестандартній і непередбачуваній ситуації політичним суперникам: соціал-демократам і християнським демократам, які мали найбільше місць у бундестазі, необхідно було знаходити компромісний вихід. У результаті тривалих переговорів між опозиційною ХДС/ХСС і урядовою СДПН було вирішено домовлятися про спільну діяльність і створювати між їхніми фракціями в новообраному бундестазі велику коаліцію та обирати наступним канцлером Німеччини не лідера соціал-демократів Герхарда Шредера, який до цього ним був і знову на цю посаду претендував, а лідера християнських демократів Ангелу Меркель, оскільки ХДС/ХСС отримала в бундестазі на чотири мандати більше, ніж СДПН. «Ми поставили за мету сформувати коаліцію, яка втілить у життя нову політику, – заявила А.Меркель. – Ми хочемо разом працювати на благо народу нашої країни» (День. – 2005. – 12 жовтня. – С. 3). 22 листопада 2005 року у бундестазі за неї проголосували 397 депутатів за 308 необхідних від загальної кількості (614) депутатів бундестагу 16-го скликання. Вона стала федеральним канцлером [Столиця. – 2005. – 25 листопада – 1 грудня. – С. 11).

Отже, зі створенням великої коаліції (вона має понад 70% місць у бундестазі) було знайдено реальний шлях виходу із, здавалося б, політично глухого кута. З огляду на весь попередній досвід, політична еліта Німеччини подала новий приклад виходу із ситуації, коли в минулому урядова і опозиційна партії за нових конкретно-історичних умов та необхідності думали про інтереси народу, а не тільки про свої амбіційні наміри, стали на шлях співпраці, а не протистояння. На думку професора Богдана Осадчука (Берлін), велика коаліція між соціал-демократами і християнськими демократами стала єдиною можливим виходом із ситуації, що склалася після позачергових парламентських виборів (День. – 2005. – 26 листопада. – С. 3). Втім, перехід від ворожнечі до партнерства був важким. Переговори про зміст коаліційної програми були тривалими. Нині роботу опонентів у парламентській коаліції регулює спеціальна угода, над створенням якої працювала неформальна група представників від соціал-демократів та християнських демократів. Схвалений документ в обсязі 190 сторінок став основою співпраці двох впливових і в минулому ворогуючих політичних партій.

Створення парламентських коаліцій із конкуруючих партій відбулося і в Польщі після виборів у вересні 2005 року 460 депутатів нижньої палати польського парламенту – Сейму та 100 депутатів верхньої палати – Сенату. Переможцем стали кон-



серватори – партія «Право і справедливість», залишивши позаду суперника – праву ліберальну партію «Громадянська платформа». До парламенту увійшли також Союз лівих демократів, партія «Самооборона», «Ліга польських родин» та Польська селянська партія. Суперництво між партіями «Право і справедливість» та «Громадянська платформа» не завадило їм укласти між собою угоду про парламентську коаліцію та обрати прем'єра (Урядовий кур'єр. – 2005. – 27 вересня. – С. 3; Україна і світ сьогодні. – 2005. – 30 вересня – 6 жовтня. – С. 7).

Своєрідна склалася ситуація щодо формування парламентської коаліції та коаліційного уряду в Чехії після виборів до парламенту 2 – 3 червня 2006 року. Опозиційна правоцентриська Громадянська демократична партія отримала на виборах 35% голосів виборців, а правляча лівоцентриська Соціал-демократична партія – 32%. Отже, на 3 % голосів виборців Громадянська демократична партія отримала більше. До Чеського парламенту увійшли також Комуністична партія, яка отримала 12% голосів виборців, Християнсько-демократична партія – 7%, Партія зелених – 6%. Правляча партія соціал-демократів разом з комуністами (лівоцентриська коаліція) одержала в парламенті 100 мандатів із 200. Таку саму кількість отримали громадянські демократи, християнські демократи та зелені (правоцентристська коаліція). Щоб створити правоцентриську або лівоцентриську коаліційну більшість треба було мати в коаліції хоча б 101 депутата.

У зв'язку з тим, що за Громадянську демократичну партію проголосувало найбільше виборців (35%), право формувати трипартійний коаліційний уряд отримав її лідер Мірек Тополанек. Втім, лівоцентриська коаліція висунула свої вимоги. В результаті півторамісячної непримиримої боротьби обох сторін все ж таки між ними вдалося укласти угоду, за якою соціал-демократи і комуністи мали мінімально підтримати коаліційний уряд, який сформує Громадянська демократична партія зі своєю коаліцією, за умови обрання на посаду спікера парламенту представника Соціал-демократичної партії та включення в програму діяльності уряду ключові положення із передвиборної програми соціал-демократів, зокрема, збереження існуючої системи соціального забезпечення. Щодо широкої коаліції мова не йшла, оскільки соціал-демократи рішуче відмовилися від участі в ній (Товариш. – 2006. – 6 – 8 червня. – С. 3; День. – 29 липня. – С. 3).

Отже, як свідчить аналіз, у багатьох країнах Європи набутий певний позитивний досвід формування коаліційної більшості в парламентах, склалися відповідні традиції цього процесу. Україна лише стала на такий шлях. Ось чому, як видається, в Україні при формуванні парламентської коаліції виникає багато проблем, непорозумінь як всередині коаліції, так і між коаліцією і опозицією. Їх не вирішували і не вирішують і приписи Регламенту в редакції 2006р. і Регламенту в редакції 2008р. Верховної Ради України щодо порядку утворення коаліції депутатських фракцій у парламенті, обчислення строків, пов'язаних з формуванням коаліції, організації її діяльності, участі у формуванні Кабінету Міністрів, змін у складі коаліції, припинення її діяльності. Водночас створювалися нові ситуації, коли народні депутати України некоаліційних фракцій приєднувалися до парламентської коаліційної більшості з причин незгоди з діями опозиційних фракцій, створених за партійним принципом, не виходячи з них.

З огляду на це, як на мене, необхідно чітко виписати механізм співпраці коаліційних фракцій, відповідальності парламентської коаліційної більшості за стан суспільного розвитку, взаємовідносин фракцій коаліції і опозиції, поведінки народних

депутатів України в разі їх незгоди з діями фракцій, до яких вони входять, та їх переходу до коаліційної більшості або опозиційної меншості в контексті європейського і світового досвіду. Для цього варто прийняти закон України «Про парламентську більшість» та «Про опозицію», де й передбачити вирішення вищезазначених аспектів.

Актуальність цього питання ще раз підтверджується ситуацією, що склалася в березні–квітні 2007 року, коли одинадцять депутатів опозиційних фракцій БЮТ і «Наша Україна», не виходячи з фракцій, подали заяви про входження до антикризової коаліції. На це дуже гостро зреагувало керівництво опозиційних фракцій, звернувшись до Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання і проведення позачергових парламентських виборів. Своє негативне ставлення до переходу народних депутатів України до парламентської коаліційної більшості висловив Президент України В.Ющенко у Зверненні з нагоди річниці парламентських виборів 2006 року. На його думку, у Верховній Раді України «розгорнулася компанія з організації переходу окремих депутатів до діючої коаліції всупереч національному законодавству» (Урядовий кур'єр. – 2007. – 30 березня. – С. 2).

У зв'язку із виникненням такої політичної ситуації в 2007 році варто зазначити, що рішення про конституційність чи неконституційність входження окремих народних депутатів України з опозиційних фракцій до антикризової коаліції міг прийняти лише Конституційний Суд України. Хоча можна висловити і свої міркування з цього приводу. В Конституції України в редакції 2006р. немає положень про те, що народні депутати України індивідуально не можуть входити до коаліції. Скориставшись цим, антикризова коаліція внесла через парламент 19 вересня 2006 року у Регламент Верховної Ради України положення, за яким позафракційний депутат мав право за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції (п. 4 ст. 61 регламенту) (ВВРУ. 2006. – № 38. – С. 21).

Щоправда, під час політичної кризи, яка загострилася у зв'язку з виданням 2 квітня 2007 року Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання», парламент 6 квітня 2007 року виключив це положення із Регламенту Верховної Ради України, відсутнє таке положення і в Регламенті Верховної Ради України в редакції 2008 року.

Годішній голова парламенту України О. Мороз, коментуючи рішення Верховної Ради про заборону входження до коаліції нових депутатів із фракцій, які не входять до коаліції, назвав його не поступкою Президентові України, а «пошуком компромісу», оскільки підставою для видання указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України була начебто неконституційність переходів народних депутатів із фракцій до антикризової коаліції, створення антикризової коаліції начебто не на основі депутатських фракцій, а на основі індивідуального та групового членства (Голос України. – 2007. – 7 квітня. – С. 2; Урядовий кур'єр. – 2007. – 4 квітня. – С. 2). Хоча Голова Верховної Ради України залишався при думці, що такі переходи народних депутатів відбувалися цілком законно – згідно з регламентом парламенту (Голос України. – 2007. – 7 квітня. – С. 2).

Проте 6 квітня 2007 року учасники зборів антикризової коаліції відповідно до внесених змін до Регламенту Верховної Влади України (вилучено п. 4 ст. 61 Регламенту) ухвалили рішення, що коаліція національної єдності (антикризова коаліція) знову скла-

дається з такої самої кількості народних депутатів (238) і тих самих депутатських фракцій, коли вона була створена 7 липня 2006 року, тобто з фракцій Партії регіонів – 186 народних депутатів, Соціалістичної партії України – 31 народний депутат, Комуністичної партії України – 21 народний депутат (Голос України. – 2006. – 14 липня. – С. 4; 2007. – 7 квітня. – С. 2; Демократична Україна. – 2007. – 7 квітня. – С. 2).

Поряд з цим постає запитання, а чому деякі народні депутати стають позафракційними. А тому, що вони, проголосувавши за якийсь закон на противагу рішенню фракції, були виключені нею зі свого складу. Крім того, в угоді антикризової коаліції передбачалося приєднання до неї всіх парламентських фракцій та окремих депутатів (Голос України. – 2006. – 14 липня. – С. 4). Ця угода базувалася на Конституції України в редакції 2006р. (ч. 6 ст.83). Звідси випливає, що входження окремих депутатів до антикризової коаліції допускалося.

Втім, аналізуючи досвід утворення парламентських коаліцій у європейських країнах, варто зазначити, що в багатьох із них прагнуть побудувати структуру стосунків між представниками різних партій таким чином, щоб коаліція формувалася не між окремими особами й політичними групами, а в цілому з більшістю, тобто в багатьох демократичних країнах регламент не забороняє членам політичної групи (фракції) під час голосування з певних питань приєднуватися до інших груп (фракцій). У парламентах цих країн досягти поділу на більшість і меншість у всіх без винятку законодавчих питаннях неможливо. Тому в парламентах, зокрема, Італії, Німеччини, Польщі, Франції офіційне визначення більшості на основі коаліції фракцій відсутнє. Не існує там і конкретних правил створення і поведінки такої більшості. Відповідно до конституцій цих країн, члени парламенту є представниками народу і мають діяти відповідно до своїх переконань, свідомо, без жодного тиску (Віче. – 2007. – № 1 – 2. – С. 37 – 39).

У створенні згуртованої і стабільної більшості в європейських парламентах традиційно важливу роль відіграє, по-перше, партійна дисципліна, на чому акцентується особлива увага в самих політичних угрупованнях, а не в парламентських фракціях (можна апелювати до дотримання фракційної дисципліни, але не примушувати до неї, оскільки будь-який примус може бути оскаржений згідно конституційних норм); по-друге, ставлення членів коаліції до партійної програми, дотримання її положень; по-третє, однакості коаліційної більшості до основних політичних та економічних питань.

Виходячи із такого досвіду формування парламентських коаліцій у європейських країнах, Венеціанська коаліція у висновку щодо змін до Конституції України, прийнятих 8 грудня 2004 року, схваленому на її 63-ій пленарній сесії 10 – 12 червня 2005 року, вважала неприйнятним положення Основного Закону України в редакції 2006р., за яким передбачається дострокове припинення повноваження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), у разі невходження його до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу з такої фракції (п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції). Таке рішення, згідно Конституції України в редакції 2006р. має приймати вищий керівний орган відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) на підставі закону (ч. 6 ст. 81 Конституції).

Збереження цих положень у Конституції України в редакції 2006р., на думку Венеціанської комісії, по-перше, надає партіям можливість скасувати результати виборів. По-друге, така норма може послаблювати саму Верховну Раду через втручан-

ня у вільний і незалежний мандат депутатів, які відтепер не обов'язково слідувати-муть своїм переконанням для того, щоб зберегти членство в парламенті. По-третє, прив'язка мандата народного депутата до членства в парламентській фракції несутісна з іншими конституційними положеннями, враховуючи те, що члени парламенту повинні представляти народ, а не свої партії. Тому Венеціанська комісія настійно рекомендувала вилучити з тексту Конституції України в редакції 2006р. пункт 6 частини 2 статті 81 і частину 6 статті 81 та чітко гарантувати вільний і незалежний мандат депутатів. Парламентська асамблея Ради Європи у резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007року ще раз підтвердила необхідність втілення в життя рекомендацій Венеціанської комісії (п. 25.1) (Голос України. – 2007. – 21 квітня. – С. 3).

<i>Текст статті 85 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 85 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
До повноважень Верховної Ради України належить:	До повноважень Верховної Ради України належить:
1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;	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;	2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
3) прийняття законів;	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;	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;	5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;	6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;	7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;	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;	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;	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;	11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
<b>12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;</b>	<b>12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ 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, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;</b> <b>12') призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;</b>
13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;	13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;
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;	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;
<b>15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;</b>	<b>15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;</b>
16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;	16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
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;	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;

Коментар до конституційних змін

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;	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;	19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;
20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;	20) призначення на посади та <b>звільнення з посад</b> 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;	21) призначення на посади та звільнення з посад 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;	22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил 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;	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;
<b>24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;</b>	<b>24) встановлення державних символів України;</b>
25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;	25) надання згоди на призначення на посаду та <b>звільнення з посади</b> Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;
26) призначення третини складу Конституційного Суду України;	26) призначення на посади та <b>звільнення з посад</b> третини складу Конституційного Суду України;
27) обрання суддів безстроково;	27) обрання суддів безстроково;
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;	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;	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;	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;	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 у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;	32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;	33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією <b>та законом</b> ;
34) прийняття 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 конституційного складу Верховної Ради України;	34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;
35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;	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.	36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; <b>37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.</b>
Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.	Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Ця стаття, як видно, фіксує повноваження Верховної Ради України. Порівняно з Конституцією України в редакції 1996р. Основний Закон держави в редакції 2006р. повноваження парламенту значно розширив. Нині повноваження Верховної Ради України викладаються в 37 пунктах частини 1 статті 85, що на один пункт більше,

ніж у минулому. Проте справа не лише в кількості пунктів, а й у зміні змісту деяких пунктів. 30 пунктів статті повторюють положення повноважень парламенту Конституції України в редакції 1996р., 4 пункти визначають нові повноваження Верховної Ради України, а 3 пункти містять доповнення.

Зокрема, в Основному Законі України в редакції 2006р. повторюються в його редакції 1996 року такі повноваження Верховної Ради України, як-от: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції (п. 1); призначення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України (п. 2); прийняття законів (п. 3); затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (п. 4); визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5); затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (п. 6); призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією (п. 7); заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8); оголошення за поданням Президента України стану війни і укладання миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9); усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції (п. 10); розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11); затвердження рішення 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 (п. 14); призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16); 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 (п. 17); призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України (п. 18); призначення на посаду та звільнення з посади половини складу Ради Національного банку України (п. 19); призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України (п. 21); затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п. 22); 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 (п. 23); обрання судів безстроково (п. 27); дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України та законів України; призначення виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28); утворення та ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів (п. 29); призначення чергових та позачергових виборів до ор-



ганів місцевого самоврядування (п. 30); 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 (п. 31); надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (п. 32); прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (п. 34); призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату (п. 35); затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності (п. 36).

Крім зазначених вище повноважень Верховної Ради України Конституція України в редакції 2006р. закріплює положення про те, що Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які, відповідно до Основного Закону України, віднесені до її видання (ч. 2 ст. 85).

Водночас Конституція України в редакції 2006р. фіксує внесені суттєві зміни до повноважень Верховної Ради України, що стосуються призначення Прем'єр-міністра України, членів уряду України, деяких міністрів і голів державних комітетів. Ці зміни підвищують роль парламенту у вирішенні кадрових питань. Якщо за Конституції України в редакції 1996р. Верховна Рада України мала право лише «надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України» (п.12 ч. 1 ст. 85), то за Основним Законом України в редакції 2006р. до повноважень Верховної Ради України належить: «12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ 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, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;12<sup>1</sup>) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України (п. 12, 12<sup>1</sup> ч. 1 ст. 85).

Отже, відповідно до внесених змін, повноваження Верховної Ради України у вирішенні кадрових питань значно розширилися, підвищується її роль у призначенні керівників на ключові державні посади, адже за Конституції України в редакції 1996р. такі повноваження мав тільки Президент України.

Основний Закон держави в редакції 2006р. закріпив доповнення до повноважень Верховної Ради України, що стосуються здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та парламентського контролю в межах, визначених не лише Конституцією України, як за редакції 1996 року, а й законом України (п. 13, 33 ч. 1 ст. 85). Новими повноваженнями Верховної Ради України за редакцією Основного Закону 2006р. визначено: 1) прийняття Регламенту (а не закону про регламент) Верховної Ради України (п. 15 ч. 1 ст. 85), щоб бути незалежною у цьому питанні від Президента України); 2) встановлення державних символів України (п. 24 ч. 1 ст. 85); 3)

звільнення з посад, а не лише призначення на посади, як за Конституцією України в редакції 1996р., половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20 ч. 1 ст. 85); 4) надання згоди на звільнення з посади Президентом України, а не лише призначення на посаду Генерального прокурора України (п. 25 ч.1 ст. 85); 5) звільнення з посади, а не тільки призначення на посади третини складу Конституційного Суду України (п.26 ч. 1 ст. 85); 6) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї (п. 37 ч. 1 ст. 85) тощо.

Важливим повноваженням Верховної Ради України є здійснення нею контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Що стосується цього повноваження парламенту, то новим у нинішній редакції Основного Закону держави є те, що такий контроль Верховною Радою України здійснюється відповідно не лише до чинної Конституції України, як передбачалося її редакцією 1996 року, а й відповідно до закону України (п. 13 ч. 1 ст. 85).

Одним із таких законів є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року №279-VI. У ньому поряд з іншими положеннями, що стосуються діяльності уряду України, фіксується положення контролю Верховної Ради України за його діяльністю.

Так, Кабінет Міністрів України має подати до Верховної Ради України програму своєї діяльності. Ця програма подається Прем'єр-міністром разом із поданням про посадовий та персональний склад Кабінету Міністрів України. Згідно Закону програма діяльності уряду України розглядається парламентом України невідкладно після складення присяги членами новосформованого Кабінету Міністрів України та набуття ним повноважень. Верховна Рада України має схвалити програму діяльності уряду України у формі постанови парламенту. У випадку, коли програма діяльності уряду не приймається з першого разу, можливий варіант її доопрацювання. Повторний розгляд програми діяльності Кабінету Міністрів України проводиться парламентом не пізніше, ніж на п'ятнадцятий день після прийняття його попереднього рішення (п. 2,3,4 ст. 11 закону)

Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 вересня подає до Верховної Ради України проекти закону про Державний бюджет України на наступний рік, а не пізніше 1 травня, наступного за звітним, подає до парламенту річний звіт про виконання Державного бюджету України за минулий рік (п. 4, 5 ст. 31). Уряд розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм з питань економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього природного середовища та з інших питань, одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає парламенту звіти про виконання загальнодержавних програм (п. 1, 2 ст. 32). На запит Рахункової палати уряд має надати статистичну, фінансову, бухгалтерську та іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень, установлених Конституцією і законами України та зреагувати на результати її перевірок, обстежень та ревізії (п. 1, 2 ст. 33). Кабінет Міністрів України або його члени зобов'язані надати відповідь на звернення чи запити народних депутатів України, комітетів, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України (п. 1, ст. 35, п. 1 ст. 36), інформувати Верховну Раду України про свою діяльність під час проведення години запитань до уряду у парламенті (ст. 37) (Урядовий кур'єр. – 2008. – 21 травня. – С. 6 – 8).

Текст <i>статті 87</i> Конституції України в редакції 1996 року.	Текст <i>статті 87</i> Конституції України в редакції 2006 року.
<p>Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.</p> <p>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.</p>	<p>Верховна Рада України за пропозицією <b>Президента України</b> 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 України.</p> <p>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 <b>або протягом останньої сесії Верховної Ради України.</b></p>

Ця стаття, на перший погляд, має незначні доповнення: по-перше, Верховна Рада України може розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України не лише за пропозицією однієї третини депутатів парламенту, як за Конституції України в редакції 1996р., а й за пропозицією Президента України; по-друге, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії і протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, як за редакції Основного Закону держави 1996р., але й також протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Проте глибокий аналіз ситуації, що може скластися у Верховній Раді України у зв'язку із розширенням її повноважень, формуванням у ній коаліції депутатських фракцій і створення парламентської більшості, яка формує склад Кабінету Міністрів України, ці доповнення мають істотний зміст. Дії створеної парламентської більшості і створеного нею Кабінету Міністрів України не завжди можуть узгоджуватися з курсом Президента України, якого обрано більшістю виборців усієї країни. Між урядом України і Президентом України можуть виникати розбіжності в підходах до розв'язання й інших питань. У таких випадках згідно з Конституцією України в редакції 2006р. Президент України може внести до Верховної Ради України пропозицію про розгляд на її пленарному засіданні питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, що веде до відставки Кабінету Міністрів України. Щоправда, важко передбачити, чи на користь Президента України вирішуватиметься порушене ним питання щодо відповідальності уряду, оскільки його вирішення належатиме коаліційній більшості в парламенті, яка сформувала цей уряд.

Варто акцентувати увагу ще на одному аспекті набуття нового змісту порядку розгляду Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. У зв'язку з формуванням коаліції депутатських фракцій і створенням парламентської більшості від конституційного складу Верховної Ради України нового значення набирає положення Конституції України про те, що одна третина народних депутатів України від складу парламенту може вносити до Верховної Ради України пропозицію про розгляд на її пленарному засіданні питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, адже цією третиною від

конституційного складу Верховної Ради України нині може бути парламентська опозиція, створена з депутатських фракцій чи великої за кількістю і потенційно сильної депутатської фракції, до якої можуть приєднатися депутати від інших депутатських фракцій, і ця парламентська опозиція налічуватиме більше ніж 150 осіб, тобто не менше однієї третини від складу Верховної Ради України. У березні 2007 року у Верховній Раді України об'єднана опозиція із депутатських фракцій Блоку Юлії Тимошенко і Блоку «Наша Україна» налічувала більше 150 народних депутатів. То ж вона могла вносити у Верховній Раді України пропозицію про розгляд на її пленарних засіданнях питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, не будучи навіть впевненою в прийнятті резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, проте звернувши увагу до своїх дій потенційних виборців.

Після довгострокових виборів до Верховної Ради України, що відбулися 30 вересня 2007 р., і в парламенті коаліційну більшість створили депутатські фракції Блоку Юлії Тимошенко і Блоку «Наша Україна – Народна самооборона», а фракція Партії регіонів, яка нараховує більше 170 народних депутатів (тобто більше однієї третини від конституційного складу Верховної Ради України) і яка знаходилася і знаходиться в опозиції до парламентської коаліції, а значить і до уряду України, могла та ініціювала і може ще ініціювати розгляд на засіданні парламенту питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, зокрема, за складну економічну ситуацію в країні.

Гадаю, що доповнення до частини 2 ст. 87 про те, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом останньої сесії Верховної Ради України, є логічним, адже у випадку прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України і його відставки, формування нового складу уряду потребує певного часу, а часу для його роботи залишиться мало. Крім того остання сесія Верховної Ради України відбувається під час підготовки і проведення чергових виборів до парламенту, що ускладнює політичну ситуацію в країні. Таке доповнення сприятиме забезпеченню необхідних умов для функціонування державного механізму країни, ґрунтованих рішень про відповідальність уряду України, стабільності його роботи

<i>Текст статті 88 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 88 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх.	Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх <b>з цих посад.</b>
Голова Верховної Ради України:	Голова Верховної Ради України:
1) веде засідання Верховної Ради України;	1) веде засідання Верховної Ради України;
2) <b>організовує підготовку питань до розгляду</b> на засіданнях Верховної Ради України;	2) <b>організовує роботу</b> Верховної Ради України, <b>координує діяльність її органів;</b>
3) підписує акти, прийняті Верховною Радою 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;	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.	5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.
Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому <b>законом про регламент</b> Верховної Ради України.	Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому <b>Регламентом</b> Верховної Ради України.

Ця стаття Конституції України в редакції 2006р. зазнала незначних змін. У ній передбачено зміни до порядку обрання та відкликання керівних посадових осіб Верховної Ради України та її органів, зміни до повноважень Голови Верховної Ради України. У новій редакції фіксується положення, що Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад (ч. 1 ст. 88).

Значно розширено повноваження Голови Верховної Ради України. Замінено попереднє конституційне положення, що Голова Верховної Ради України «організовує підготовку питання до розгляду на засіданнях Верховної Ради України» (п. 2 ч. 2 ст. 88 попередньої редакції) на положення, що він «організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів» (п. 2 ч. 2 ст. 88 нової редакції). Нове положення чинної Конституції, повністю відповідає реальній діяльності Голови Верховної Ради України. Він очолює єдиний представницький в Україні орган законодавчої влади, безпосередньо впливає на формування графіку його роботи. Взаємодіючи з іншими органами державної влади (зокрема, Президентом, урядом, Конституційним і Верховним судами), органами місцевого самоврядування, об'єднаннями, він сприяє втіленню в життя внутрішньої і зовнішньої політики держави. Зустрічаючись з лідерами іноземних держав, міжнародними організаціями, він дбає про зміцнення авторитету України у світі. Отже, його діяльність виходить за рамки функцій суто спікера парламенту. Він виступає організатором його роботи. І це варто було зафіксувати в Основному Законі держави.

У новій редакції викладена ч. 3 ст. 88, де зазначено, що Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією України, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України, а не законом про регламент Верховної Ради України, як фіксувалося в Конституції України в редакції 1996 р.

<i>Текст статті 89 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 89 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
Верховна Рада України <b>затверджує перелік</b> комітетів Верховної Ради України, <b>обирає голів</b> цих комітетів.  Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України.	Верховна Рада України <b>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</b> обирає голів, <b>перших заступників, заступників голів та секретарів</b> цих комітетів.
Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.	Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Коментар до конституційних змін

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 конституційного складу Верховної Ради України.	Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.
Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.	Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.
Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом	Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

До цієї статті внесені зміни, які чіткіше визначають мету створення комітетів Верховної Ради України, напрями їх роботи, обрання керівників комітетів. Так, комітети парламенту створюються з числа народних депутатів України для здійснення загальнопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання її контрольних функцій відповідно до Конституції України. Створюються комітети на основі принципів конституційності, пропорційності (представництво від кожної депутатської фракції), професійності, компетентності, колегіальності, відповідальності тощо. Так, Верховною Радою України шостого скликання (набула повноважень 23 листопада 2007р.) створено 27 комітетів та Спеціальну контрольну комісію з питань приватизації. Це такі комітети Верховної Ради України: 1. Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин; 2. Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; 3. Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики; 4. Комітет з питань бюджету; 5. Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; 6. Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; 7. Комітет з питань економічної політики; 8. Комітет з питань європейської інтеграції; 9. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; 10. Комітет у закордонних справах; 11. Комітет з питань культури і духовності; 12. Комітет з питань науки і освіти; 13. Комітет з питань національної безпеки і оборони; 14. Комітет з питань охорони здоров'я; 15. Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки; 16. Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів; 17. Комітет з питань податкової та митної політики; 18. Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин; 19. Комітет з питань правової політики; 20. Комітет з питань правосуддя; 21. Комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва; 22. Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України; 23. Комітет з питань свободи слова та інформації; 24. Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; 25. Комітет з питань соціальної політики та праці; 26. Комітет з питань транспорту і зв'язку; 27. Комітет з питань фінансів і банківської діяльності. Окремо створено Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації (Голос України. – 2007. – 28 грудня. – С.4).

До коментованої статті 89 водночас було внесено доповнення: Верховна Рада України обирає, крім голів комітетів, що фіксувалося Конституцією України в редакції 1996р., ще й їхніх перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів (ч. 1 ст. 89). Зокрема, Верховна Рада України шостого скликання (аналогічно діяв парламент і п'ятого скликання) відповідно до цієї статті та статті 6 Закону України "Про комітети Верховної ради України", статті 10 Закону України "Про приватизацію державного майна" та статей 76,77 і 79 Регламенту Верховної Ради України 26 грудня 2007 року обрала не лише голів 27 комітетів і Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, але й перших заступників, заступників, секретарів цих комітетів та Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації (Голос України. – 2007. – 28 грудня. – С.4). Таким чином положення цієї статті Конституції України в редакції 2006р. знайшло свою практичну реалізацію.

Інші положення статті 89 щодо можливого створення Верховною Радою України тимчасових спеціальних комісій для підготовки і попереднього розгляду питань, створення тимчасових слідчих комісій для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувало не менше третини від конституційного складу Верховної Ради України, Конституція України в редакції 2006р. їх повторила. Водночас у статті підтверджується положення, що висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду, що організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом (ч. 2, 3, 4, 5 ст. 89). Закон про такі комісії був прийнятий Верховною Радою України, однак як попередніми, так і чинним Президентами України він ветоувався. Щоправда, вето Президента України на Закон України « Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 року № 890-VI було подолано. І він відповідно до ч. 4 ст. 94 Конституції України в редакції 2006 р. за підписом Голови Верховної Ради України був опублікований в газеті « Голос України за 21 березня 2009 року (С.10-12). Цей Закон визначив правовий статус таких комісій, їх повноваження та організаційні основи діяльності.

<i>Текст статті 90 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 90 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.</p> <p>Президент України <b>може</b> достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо <b>протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.</b></p>	<p>Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.</p> <p>Президент України <b>має право</b> достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;</b></li> <li>2) <b>протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;</b></li> <li>3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.</li> </ol> <p><b>Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.</b></p>

<p>Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.</p> <p>Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України.</p>	<p>Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.</p> <p>Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень <b>Верховної Ради України</b> або Президента України.</p>
--	--

Зміст цієї статті зазнав істотних змін. У ній визначається термін припинення повноважень Верховної Ради України у зв'язку із закінченням їх строку, підстави та терміни дострокового припинення повноважень парламенту Президентом України і підстави неможливості такого припинення ним. Основний Закон держави в редакції 2006р. закріпив конституційну норму попередньої редакції, що повноваження Верховної Ради України припиняються в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Що ж стосується підстав і термінів дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, то Конституція України в редакції 2006р. передбачає суттєві доповнення.

До положення Конституції України в редакції 1996р., що Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, в Конституції України в редакції 2006р. передбачені ще й такі підстави й терміни дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України: якщо протягом одного місяця в ній за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій не сформовано коаліції депутатських фракцій і якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів України (п. 1, 2 ч. 2 ст. 90).

Такі доповнення конституційних положень щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, на нашу думку, слухні. Їх реалізація посилюватиме вплив глави держави на парламент. Водночас такі норми, гадаю, вимагають від народних депутатів України злагодженої роботи, компромісних пошуків у ній, підвищують їх відповідальність за свою діяльність та її результативність.

Саме про це свідчить ситуація, що склалася в Україні після прийняття Президентом України указів про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів до неї (квітень-червень 2007 р.). Вплив Президента України на парламент посилювався. Коаліційна більшість у Верховній Раді України стала гнучкішою в компромісах з Президентом України, частково врахувала його зауваження щодо своєї діяльності, зокрема, звузила свій склад на засадах індивідуального членства. Компромісним варіантом стала Спільна заява від 27 травня 2007 року Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України. Було домовлено в рамках правового поля 30 вересня 2007 року провести позачергові вибори до парламенту України (Голос України.– 2007.– 30 травня.– С. 2).



Важливим аспектом демократичності вирішення питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, на нашу думку, є доповнення про те, що рішення про дострокове припинення повноважень парламенту України приймає Президент України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у парламенті (ч. 3 ст. 90). Однак, зазначимо, що незалежно від результатів таких консультацій рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймає Президент України. Він може прийняти рішення про розпуск парламенту навіть тоді, коли керівництво парламенту буде проти такого рішення і навпаки може не застосовувати надане йому право достроково припинити повноваження парламенту, хоча його керівництво виступало б за припинення повноважень Верховної Ради України.

Конституція України в редакції 2006р. закріпила норму, що повноваження Верховної Ради України, яка обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання (ч. 4 ст. 90). У новій редакції конституційне положення попередньої редакції – повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України – доповнено, а також в останні шість місяців строку «повноважень Верховної Ради України» (ч. 5 ст. 90). Це доповнення, як на мене, спрямоване на підвищення ролі парламенту в суспільно-політичному житті країни, оскільки урівноважує в цьому питанні конституційний статус Верховної Ради України із конституційним статусом Президента України.

<i>Текст статті 93 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 93 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і <b>Національному банку України</b> . Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.	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.

Порівняльний аналіз тексту цієї статті Конституції України в редакції 2006р. з попередньою її редакцією свідчить про звуження суб'єктів законодавчої ініціативи. За Конституції України в редакції 1996р. право законодавчої ініціативи належало крім Президента України, народних депутатів України, Кабінету Міністрів України також Національному банку України. У Конституції України в редакції 2006р. Національний банк України такого права позбавлений.

Якими аргументами керувалися народні депутати України, вилучивши Національний банк України із суб'єктів права законодавчої ініціативи? Мабуть, враховували ту обставину, що значно ширші повноваження має такий суб'єкт законодавчої ініціативи як Кабінет Міністрів України. Якщо основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці – гривні (ч. 2 ст. 99 Конституції), то Кабінет Міністрів України має забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики (ч.3 ст. 116 Конституції). Отже, діяльність Кабінету Міністрів України значно ширша. Він може виступати і як суб'єкт права законодавчої ініціативи і в банківській сфері.

Друга частина статті 93 Конституції України в редакції 2006р. повністю відтворює конституційну норму попередньої редакції: законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

<i>Текст статті 94 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 94 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.</p> <p>Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.</p> <p>У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.</p> <p>Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.</p> <p>Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.</p>	<p>Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.</p> <p>Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.</p> <p>У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.</p> <p>Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. <b>У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.</b></p> <p>Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.</p>

Ця стаття передбачає можливість відкладального вето – право Президента України відмовити в затвердженні прийнятого Верховною Радою України закону. Реальна діяльність свідчить, що попередній і чинний Президенти України часто використовували це право. У переважній більшості така практика себе виправдовує: Верховна Рада України приймає закони якіснішими. Проте траплялися випадки, коли Верховна Рада України долала президентське вето, а закон, прийнятий нею, не оприлюднювався. Конституція України в редакції 2006р. закріпила положення попередньої редакції: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менше як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити, протягом десяти днів». Водночас четверта частина статті 94 Конституції України в редакції 2006р. доповнена, як на мене, дуже важливою новою нормою, а саме: «У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом». Таке допо-

внення створює умови для того, щоб закон, прийнятий Верховною Радою України, офіційно набрав юридичної сили.

У реальному житті ця конституційна норма уже застосовується. Зокрема, після подолання президентського вето щодо Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року він був оприлюднений на початку лютого 2007 року за підписом тодішнього Голови Верховної Ради України О. Мороза одночасно в газетах «Голос України» й «Урядовий кур'єр». (Голос України. – 2007. – 2 лютого. – С. 2 – 6; Урядовий кур'єр. – 2007. – 2 лютого. – С. 5 – 9). Таким же чином були опубліковані Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні слідчі комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 року № 890-VI (Голос України. – 2009. – 21 березня. – С. 10-12) та Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» від 19 березня 2009 року № 1168 – VI за підписом Голови Верховної Ради України В. Литвина (Голос України. – 2009. – 13 травня. – С.16).

Текст <b>статті 98</b> Конституції України в редакції 1996 року.	Текст <b>статті 98</b> Конституції України в редакції 2006 року.
Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.	Контроль від імені Верховної Ради України за <b>надходженням</b> коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

У цій статті передбачається використання Верховною Радою України однієї із форм контролю за виконанням Державного бюджету України. Зокрема, важливу роль у цьому покликана відіграти Рахункова палата, яка є державним органом зі спеціальним статусом. Конституція України в редакції 2006р. розширила її повноваження. За попередньою редакцією коментованої статті Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснювала контроль лише за використанням коштів Державного бюджету України. Нова редакція передбачає, що вона має право здійснювати контроль не лише за використанням коштів Державного бюджету України, а й за надходженням коштів до Державного бюджету України. Гадаю, що таке доповнення себе повністю виправдовує, адже створює умови для здійснення не часткового, а повного контролю з боку Верховної Ради України спочатку за надходженням коштів до Державного бюджету України, а потім їх використання через такий механізм як Рахункова палата. Водночас зазначаю зростання ролі Рахункової плати у формуванні Державного бюджету України: її діяльність сприяє виявленню нових джерел його поповнення та визначення їх ефективного використання в інтересах соціально-економічного розвитку країни.

Істотне змінення функцій Рахункової палати відповідно до нової редакції статті 98 потребує внесення змін до Закону України “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 року.

\* \* \*

Отже, Конституція України в редакції 2006р. закріпила істотні зміни й доповнення до положень Основного Закону держави, що стосуються статусу Верховної Ради України. Продовжено строк її повноважень з чотирьох до п'яти років, підвищено вимоги до народних депутатів України щодо несумісності їх депутатського мандата з іншими видами діяльності, дострокового припинення їхніх повноважень у разі невиконання ними своїх обов'язків

та функцій. Мало б стимулювати роботу народних депутатів України, на нашу думку, нове конституційне положення про необхідність утворення у Верховній Раді України на основі узгодження політичних позицій депутатських фракцій їхньої коаліції, яка має об'єднувати абсолютну більшість народних депутатів України, що при взаємодії з парламентською опозицією мало б створити умови для стабільної роботи Верховної Ради.

Однак чергові вибори до Верховної Ради України в 2006 р. та позачергові вибори до парламенту в 2007 р. переконали, що формування складу Верховної Ради України за результатами пропорційної виборчої системи не виправдовує. Депутатські фракції у парламенті України за результатами перемоги на виборах формуються політичними партіями і блоками політичних партій. У таких умовах народні депутати, що входять до фракції за партійними списками, у своїй переважній більшості залежні від лідера партії чи фракції і чинять так, як велить останні навіть і тоді, коли лідери політичних партій переслідують свої особисті амбіції, а не керуються загальнонаціональними чи загальнодержавними інтересами.

Як свідчить український досвід їхні коаліції створюються з незначною кількісною перевагою. Ці коаліції нестійкі. Між опозиційними і коаліційними силами існує постійне протистояння. Водночас у самій коаліції демократичних сил 2007-2008 років відбувалися постійні суперечки, що і призвело до її припинення у вересні 2008 року. Отже, слід внести зміни до виборчого законодавства і в майбутньому проводити вибори до Верховної Ради України за мажоритарною системою, а депутатські фракції і групи створювати за інтересами, враховуючи при цьому професійну підготовку народних депутатів.

Не виправдало на практиці нове конституційне положення про створення у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій. Гадаю, що таке доповнення до Конституції України було здійснено передчасно. Рівень правової свідомості та правової культури у сучасних політичних партій та особливо у їхнього керівного ядра ще не дозволяє утворювати дієздатні коаліції у парламенті. Боротьба деяких лідерів провідних політичних сил виграти президентські вибори в 2010 році і зайняти місце глави держави затьмарила здоровий розсудок. У такій боротьбі вони підпорядковують потенціал своєї політичної сили, в тому числі і народних депутатів. У Верховній Раді України кожен народний депутат зокрема сам, як йому велить совість і обов'язок перед виборцями, має прийняти рішення, як йому голосувати, а не діяти за вказівкою лідера політичної сили чи керівника депутатської фракції. Це можливо лише тоді, коли він сам у виборчому окрузі здобуде особисту перемогу і персонально відповідатиме перед виборцями.

Зміни і доповнення суттєво розширили повноваження парламенту України у вирішенні на державному рівні кадрових питань, посиленні контролю Верховної Ради за діяльністю уряду України. Вони покликані мобілізувати роботу самої Верховної Ради України. В цілому реалізація конституційних змін, що стосуються компетенції Верховної Ради України, сприятимуть підвищенню її ролі в системі державних органів України, розвитку демократії в нашій державі.

### **3.2. Особливості статусу Президента України на підставі конституційних змін**

За Конституцією України в редакціях 1996 і 2006 років Президент України займав і займає особливе місце в системі органів державної влади. Не входячи безпосередньо до жодної з гілок влади, він відповідно до змішаної (парламентсько-президентської) форми державного правління й умов нежорсткого поділу влади несе відповідальність за

розв'язання стратегічних питань розвитку всіх сфер суспільного життя країни. Водночас він має гарантувати єдність державної влади в умовах її поділу, погоджене функціонування та взаємодію органів державної влади на основі наявності в нього досить широких повноважень у сфері всіх гілок влади. Президент України згідно Основного Закону держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102).

Конституція України в редакції 2006 р. у порівнянні з її редакцією 1996 р. передбачає низку змін і доповнень, що стосуються порядку обрання Президента України, його повноважень та виконання повноважень Президента України в разі дострокового припинення повноважень глави держави.

<i>Текст статті 103 Конституції України в редакції 1996 року</i>	<i>Текст статті 103 Конституції України в редакції 2006 року</i>
<p>Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.</p> <p>Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.</p> <p>Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.</p> <p>Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.</p> <p>Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України. У разі довгострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.</p> <p>Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.</p>	<p>Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.</p> <p>Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.</p> <p>Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.</p> <p>Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.</p> <p><b>Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України.</b> У разі довгострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.</p> <p>Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.</p>

У цій статті зміни стосуються лише першого речення частини п'ятої. У Конституції України в редакції 1996 р. зазначалося, що чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України (ч. 5 ст. 103). Основний Закон держави в редакції 2006 р. щодо терміну проведення чергових виборів Президента України вніс таку зміну: чергові вибори Президента України мають проводитися не в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України, а в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента

України. Ця зміна, коли вона приймалася, як видається, була слухною для майбутнього претендента на пост Президента України. Як показали президентські вибори в 2004 році, залежно від політичної ситуації вони можуть затягнутися. У 2004 році перший тур виборів Президента України відбувся 31 жовтня, другий тур – 21 листопада, а переголосування другого туру відбулося 26 грудня 2004 року, тобто вибори Президента України проводжувалися майже два місяці. Складення присяги новообраним Президентом України В.А. Ющенко відбулося 23 січня 2005 року. Отже, термін від першого туру виборів Президента України (31 жовтня 2004 р.) до інавгурації новообраного Президента України (23 січня 2005 р.) становив майже три місяці.

Таким чином, у разі якщо наступні президентські вибори відбулися б в останню неділю жовтня 2009 року, як передбачалося за Конституцією України в редакції 1996 р., то в Президента України В.А. Ющенко строк президентських повноважень скоротився б на один-два місяці і становив би менше п'яти років, а якщо чергові президентські вибори відбудуться згідно з новою редакцією коментованої статті Конституції України в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України – в січні 2010 року, то строк повноважень Президента України В.А. Ющенко буде становити понад п'ять років – збільшиться на півтора-два місяці. Адже складення присяги народів новообраним Президентом України відбудеться в березні 2010 року не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів президентських виборів. Отже, в Конституції України слід розбіжність між ч. 1 ст. 103 і першим реченням ч. 5 ст. 103 ліквідувати і внести до неї такі зміни: чергові вибори Президента України проводяться в неділю за два місяці до закінчення п'ятирічного строку повноважень Президента України (перше речення частини п'ятої статті 103).

До внесення таких змін спонукають дискусії, які виявили різні підходи у державних діячів, політиків, науковців щодо визначення дати чергових президентських виборів: жовтень, грудень 2009 р., січень 2010р. 1 квітня 2009р. Верховна Рада України прийняла Постанову “Про призначення чергових виборів Президента України”, якою призначила їх на 25 жовтня 2009р. З визначенням такої дати не погодився Президент України В.Ющенко. Конституційний Суд України розглянув його подання щодо конституційності Постанови Верховної Ради України. Суд своїм рішенням від 12 травня 2009р. № 10-рп/2009 (справа № 1-25/2009) визнав неконституційними Постанову Верховної Ради України “Про призначення чергових виборів Президента України” від 1 квітня 2009 року та ч.1 ст.17 Закону України “Про вибори Президента України” (Голос України.-2009.-14 травня.-С.1). Конституційний Суд України зазначив, що при визначенні дати чергових президентських виборів парламент керувався ч.1 ст.17 Закону України “Про вибори Президента України”, яка відтворює норми ч.5 ст.103 Конституції України в редакції 1996 року. Проте з січня 2006 року ця норма Конституції України діє в новій редакції. Відповідно до неї чергові вибори Президента України мають проводитися в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України, а не в останню неділю жовтня. Крім цього, відповідно до Конституції України термін повноважень Президента України обчислюється з моменту складення ним присяги народів на урочистому засіданні Верховної Ради України, яке відбулося 23 січня 2005 року.

Стосовно даного рішення Конституційного Суду України Президент України В.Ющенко висловив своє схвалення. Він сказав, що вітає рішення Конституційного

Суду України і закликає Блок Юлії Тимошенко і персонально пані Тимошенко, а також Віктора Януковича виявити повагу до Конституції України. На його думку, вибори Президента України мають відбуватися останньої неділі останнього місяця п'ятого року повноважень президента (День-2009.-16 травня.-С.3).

Однозначно висловив свою позицію щодо дати чергових президентських виборів Голова Верховної Ради України В.Литвин. Будучи переконаним, що вибори Президента України мають відбутися у січні 2010 року, він зазначив: "Верховна Рада України має визначити дату- 17 січня 2010 року, якщо вона цього не зробить, то взагалі я вважаю, що такий інститут підтвердить, що він не має права на існування" (Голос України.-2009.-14 травня.-С.2).

Варто звернути увагу ще на таку обставину, що стосується позачергових президентських виборів. Згідно ч. 2 ст. 77 Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років позачергові вибори до Верховної Ради України проводяться в період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, а згідно ч. 5 ст. 103 (друге речення), що коментується, у разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори глави держави проводяться в період 90 днів з дня припинення повноважень. Різниця у 30 днів більше на підготовку до президентських, ніж до парламентських виборів, як на мене, не виправдана, адже дострокові вибори до Верховної Ради України є складнішими і напруженішими, ніж вибори Президента України.

<i>Текст статті 106 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 106 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
Президент України:	Президент України:
1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;	1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;	2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;	3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
4) приймає рішення про визнання іноземних держав;	4) приймає рішення про визнання іноземних держав;
5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;	5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;	6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;	7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

Коментар до конституційних змін

8) припиняє повноваження Верховної Ради України, <b>якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;</b>	8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, <b>передбачених цією Конституцією;</b>
<b>9) призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;</b>	<b>9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;</b>
<b>10) призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;</b>	<b>10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;</b>
11) призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;	11) призначає на посаду та <b>звільняє з посади</b> за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;
12) призначає половину складу Ради Національного банку України;	12) призначає на посади та <b>звільняє з посади</b> половину складу Ради Національного банку України;
13) призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;	13) призначає на посади та <b>звільняє з посади</b> половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
<b>14) призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;</b>	<b>14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;</b>
<b>15) утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;</b>	<b>15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;</b>
16) скасовує акти <b>Кабінету Міністрів України</b> та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;	16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;	17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;



18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;	18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;
19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;	19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України <b>та інших утворених відповідно до законів України військових формувань</b> ;
20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;	20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;	21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
22) призначає третину складу Конституційного Суду України;	22) призначає на посади <b>та звільняє з посад</b> третину складу Конституційного Суду України;
23) утворює суди у визначеному законом порядку;	23) утворює суди у визначеному законом порядку;
24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;	24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;
25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;	25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;
26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;	26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;
27) здійснює помилування;	27) здійснює помилування;
28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;	28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;
29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;	29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;	30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів <b>(крім законів про внесення змін до Конституції України)</b> з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.	31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

<p>Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.</p> <p>Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.</p> <p>Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами <b>3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24</b> цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.</p>	<p>Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.</p> <p>Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.</p> <p>Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами <b>5, 18, 21, 23</b> цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.</p>
---	--

У цій статті за Конституцією України в редакції 1996 р. Президент України був наділений досить широкими функціями й повноваженнями. Свої міркування щодо їх закріплення в статті 106 Основного Закону держави висловили окремі вчені-юристи. З ними можна погодитися в тому, що у Конституції України в редакції 1996 р. завдання, функції і повноваження Президента України викладені впереміш та неповно, що існуючий обсяг номінаційних повноважень Президента України (щодо формування персонального складу державних органів) був надлишковим. (Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 364–365)

Конституція України в редакції 1996 р., залишивши за Президентом України правовий статус глави держави і позбавивши його статусу глави виконавчої влади, зберегла за ним майже в повному обсязі повноваження, що належали Президентові України за Конституцією України 1978 р. з її змінами й доповненнями. Такі широкі повноваження з формування виконавчої гілки влади та контролю за її діяльністю дали змогу Президенту України підпорядкувати собі всю виконавчу вертикаль влади – від уряду України до районної державної адміністрації. Це спричинило появу двох центрів політичної влади в Україні: Президента України і Верховної Ради України – та боротьбу між ними за право визначати основні засади внутрішньої і зовнішньої політики. Таке протистояння можна вирішити через усунення внутрішніх суперечностей Основного Закону держави.

Конституція України в редакції 2006 р. і передбачає суттєві зміни, що стосуються обмеження повноважень Президента України щодо формування уряду України та інших органів виконавчої влади, і водночас, посилення його впливу на Верховну Раду України через припинення її повноважень у випадках, передбачених Конституцією України. Такі зміни передбачено, зокрема, до пунктів 8 – 16, 19, 22 і 30 частини першої статті 106 Основного Закону держави та частини четвертої цієї ж статті.

Нова редакція коментованої статті закріпила положення, що Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України не тільки тоді, коли протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (таке положення було зафіксовано в попередній редакції Конституції України), а й тоді, якщо протягом місяця у Верховній Раді України не сформовано відповідно до конституційних вимог коаліцію депутатських фракцій і якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів” (п. 1, 2 ч. 2 ст. 90; п. 8 ст. 106). Таким чином, вплив Президента України на Верховну Раду України, на пошуки її злагодженої роботи посилюватиметься.

У цьому зв'язку варто зауважити ще й таке. По-перше, в будь-якому випадку, чи коли Президент сам ініціює припинення повноважень парламенту, чи коли до нього з цього питання звертатимуться депутатські фракції, які входять в коаліцію або знаходяться в опозиції, припинення повноважень здійснюється лише за рішенням Президента України. По-друге, зміст положення пункту 8 статті 106: Президент України «припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією» (тобто статтею 90 Конституції України в редакції 2006 р.), носить імперативний характер. Водночас стаття 90 Конституції фіксує положення, що він «**має право** достроково припинити повноваження Верховної Ради України» (ч. 2 ст. 90) (тобто може його використати або і не використати). Проте це право реалізується лише після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України (ч. 3 ст. 90). І незалежно від результатів цих консультацій і пропозицій: доцільності або недоцільності дострокового припинення повноважень парламенту України, рішення про припинення повноважень Верховної Ради України знову приймає лише Президент України.

За Основним Законом України значно обмежено номінаційні повноваження Президента України у сфері державного будівництва, а саме – щодо формування персонального складу державних органів. За Конституцією України в редакції 1996 р. Президент України призначав, за згодою Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, припиняв повноваження Прем'єр-міністра України та приймав рішення про його відставку (п. 9 ст. 106). Нова редакція коментованої статті передбачає, що Президент України лише вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше, ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції (п. 9 ст. 106). Ці положення закріплені в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року. Закон зазначає, що Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, яке вноситься за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, не пізніше у вищезазначений строк (п. 1, 2 ст. 8 закону).

Серед політиків і науковців продовжуються дискусії щодо того, чи може Президент України відхилити запропоновану коаліцією депутатських фракцій кандидатуру на призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України. На основі аналізу положень ч. 7 і 8 ст. 83 та п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції України в редакції 2006 р. екс-суддя Конституційного Суду України П. Б. Євграфов стверджує, що Президент України не може відхилити запропоновану коаліцією депутатських фракцій кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України і зобов'язаний внести подання на призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра так само, як коаліція депутатських фракцій зобов'язана запропонувати Президентові України свою узгоджену кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України. Це їхній конституційний обов'язок (Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004 – 2007). – К., 2007. – С. 95 – 96, 119).

Коментованою статтею Конституції України в редакції 2006 р. звужено повноваження Президента України щодо призначення й членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади. За Конституцією України в редакції 1996 р. Президент України за поданням Прем'єр-міністра України призначав на посади членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та припиняв їхні повноваження на цих посадах (п. 10 ст. 106), призначав на

посади та звільняв з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 14 ст. 106 Конституції в редакції 1996р.).

За Конституцією України в редакції 2006 р. таких повноважень він позбавлений. За ним залишилося право вносити до Верховної Ради України подання про призначення парламентом Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України (п. 10 ст. 106 нової редакції) та подання про призначення на посаду і звільнення з посади парламентом Голови Служби безпеки України (п. 14 ст. 106 нової редакції). Участь Президента України у визначенні таких ключових осіб серед членів Кабінету Міністрів України, як Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України й окремо Голова Служби безпеки України, як на мене, є виправданою, адже за Президентом України залишається таке важливе повноваження, як забезпечення державної незалежності та національної безпеки (п. 1 ст. 106). Він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106). Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ст. 106), формує її персональний склад, до якої за посадою входять: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України (ч. 4,5 ст. 107). Тому він має безпосередньо брати участь у визначенні осіб, які входять до цих органів, та опиратися на них у своїй діяльності по виконанню конституційних функцій і повноважень глави держави.

Основний Закон України в редакції 2006 р. фіксує зміни до повноважень Президента України щодо звільнення ним Генерального прокурора України. За Конституцією України в редакції 1996 р. Президент України призначав Генерального прокурора на посаду за згодою Верховної Ради України, а звільняв його з посади самостійно. За Основним Законом держави в редакції 2006 р. передбачено, що Президент України не лише призначає Генерального прокурора на посаду за згодою Верховної Ради, а й звільняє його також за згодою Верховної Ради України (п. 11 ст. 106).

Таке доповнення заслуговує схвалення, оскільки воно спрямоване на зміцнення конституційних гарантій незалежності не тільки Генерального прокурора, але й всієї системи органів прокуратури України, враховуючи підпорядкованість, підконтрольність і підзвітність Генеральному прокурору всіх прокурорів України, які ним призначаються. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 11 квітня 2000 р. № 4-рп / 99 констатував заборону впливу на діяльність прокуратури у будь-який спосіб, зокрема Президентом України, народними депутатами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами (Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997 – 2001. Книга 2. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 54 – 59).

Основний Закон України в редакції 2006 р. закріплює зміни до конституційних положень про призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та третини складу Конституційного Суду України. Якщо Конституцією України в редакції 1996 р. Президент України призначав половину складу Ради Національного банку України (п. 12 ст. 106), половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 13 ст. 106) і третину складу Конституційного Суду України (п. 22 ст. 106), то Основний Закон держави в редакції 2006 р. передбачає, що Президент України не тільки призначає

на посади половину складу Ради Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та третину складу Конституційного Суду України, а й звільняє їх з цих посад (п. 12, 13, 22 ст. 106 Конституції в редакції 2006р.).

Порівняльний аналіз положень попередньої та нової редакції статті 106 Конституції України свідчить, що внесені зміни позбавили Президента України такого установчого повноваження у сфері державного будівництва, як право на утворення, реорганізацію та ліквідацію за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції в редакції 1996р.).

Водночас Основний Закон України в редакції 2006 р. фіксує положення про забезпечення провідної ролі Президента України в механізмі захисту Конституції України. Так, до Конституції України в редакції 1996 р. включено окремим пунктом нове повноваження Президента України щодо забезпечення конституційності актів Кабінету Міністрів України. У Конституції України в редакції 2006 р. зазначається, що Президент України «зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (п. 15 ст. 106 Конституції в редакції 2006р). За попередньої редакції п. 16 ст. 106 Президент України мав право скасувати юридичні акти Кабінету Міністрів України. Нині Президент України зупиняє дію актів уряду з мотивів їхньої невідповідності Конституції України, що є свого роду сигналом Кабінету Міністрів до прийняття ним нових рішень і приведення їх у відповідальність з Основним Законом держави. Якщо уряд не погоджується з рішенням Президента України, тоді питання вирішується Конституційним Судом України.

Нова редакція коментованої статті закріпила право Президента України скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 106). Глава держави може скасувати постанови та розпорядження Ради міністрів АРК не тільки з міркувань, що вони не відповідають Конституції та законам України, але й тоді, коли вони не узгоджуються з загальнодержавними інтересами, з внутрішньою і зовнішньою політикою держави, соціально-економічною доцільністю тощо.

У Конституції України в редакції 2006 р. з доповненням викладається повноваження Президента України про оголошення стану війни та прийняття рішення про використання в разі збройної агресії проти України не лише Збройних Сил України, як передбачалося Конституцією України в редакції 1996 р., а й інших, утворених відповідно до законів України військових формувань. Під іншими військовими формуваннями розуміється Державна прикордонна Служба, Служба національної безпеки, внутрішні війська, які при потребі Президент України може використати.

До повноважень глави держави у сфері нормотворчої діяльності належать такі, як право законодавчої ініціативи, право вето, повноваження щодо підписання та обнародування законів, право призначати всеукраїнський референдум. Основний Закон України в редакції 2006 р. фіксує зміни, що стосуються права вето Президента України на закони, прийняті парламентом. Нова редакція коментованої статті Конституції України забороняє Президенту України накладати вето на закони Верховної Ради України про внесення змін до Конституції України. У новій редакції право вето глави держави зафіксовано таким чином: Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Кон-

ституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 106). У Конституції України в редакції 1996 р. положення «крім законів про внесення змін до Конституції України» було відсутнє.

В Основному Законі України в редакції 2006 р. значно звужено сферу контрастигування актів Президента України, що мають скріплюватися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт і його виконання. Якщо за Конституції України в редакції 1996 р. акти Президента України, видані в межах його повноважень, скріплювалися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, за 13 пунктами статті 106 Основного Закону держави (п. 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24), то за нової редакції такі самі акти Президента України мають скріплюватися підписами зазначених вище осіб лише за 4 пунктами цієї ж статті (п. 5, 18, 21, 23 ст. 106). Зокрема, це акти з питань призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав (п. 5), акти Ради національної безпеки і оборони України (п. 18), рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану та зон надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21), акти про утворення судів у визначеному законом порядку (п. 23).

На застосуванні контрастигування актів глави держави слід зупинитися спеціально. Це обумовлено необхідністю глибокого осмислення даної проблеми, адже на практиці з цього питання між органами державної влади України інколи виникали непорозуміння. Такі непорозуміння виникали між Секретаріатами Кабінету Міністрів України та Президента України. Зокрема, одне з таких непорозумінь загострилося у вересні 2006 року, коли уряд В. Януковича повернув у Секретаріат Президента України сім указів глави держави, виданих у серпні-вересні 2006 року як такі, що не були підписані Прем'єр-міністром України до їх офіційного оприлюднення (Демократична Україна. – 2006. – 23 вересня. – С. 2).

У світовій практиці контрастигування (скріплення підписами главою уряду і/або окремого члена уряду акта глави держави) має певні традиції. Контрастигування застосовується в республіках парламентської або змішаної форм державного правління. Акт глави держави без підпису глави уряду або відповідального за його виконання члена уряду вважається недійсним (Шаповал В. М. Контрастигування актів глави держави // Юридична енциклопедія. – Т. 3. – С. 322).

Наявні різні трактування щодо намірів його застосування. Одні вчені вважають, що призначення контрастигування виявляється в тому, щоб зняти з глави держави політичну (конституційно-правову) відповідальність за прийняті ним рішення і покласти її на уряд та його окремих членів, інші – що контрастигування забезпечує гарантії проти зловживання повноваженнями з обох сторін, що ставлять свої підписи, треті – що відповідні підписи компетентних членів уряду можуть засвідчити законність видання актів глави держави, його відповідність вимогам основного закону.

У країнах зі змішаною формою державного правління, якою є й Україна, сфера застосування інституту контрастигування актів глави держави є дещо обмеженою. В Україні вона звузилася внесеними змінами до Конституції України. А непорозуміння, яке виникло між Секретаріатами Кабінету Міністрів України і Президента України, було наслідком, на наш погляд, відсутності механізму контрастигування актів глави

держави, який нині визначений у Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Правда, аналіз президентського законопроекту про Кабінет Міністрів України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року, в основі якого ліг урядовий законопроект, свідчить про деяку відмінність у підходах до застосування контрастисигнування актів глави держави. Президентський законопроект фіксував положення, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, мали скріплюватися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, невідкладно (п. 3 ст.28) та без деталізації пунктів.

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. скріплення підписами Прем'єр-міністра і міністрів України актів глави держави було деталізувало. Закріплюючи чинне конституційне положення, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Основного Закону держави, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (п.2 ст. 27 закону). Закон України фіксував норму, що акти Президента України, видані в межах повноважень, щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (п. 5 ч. 1 ст. 106 Конституції) скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України; акти Президента України щодо утворення судів у визначеному законом порядку (п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції) скріплюються підписами Прем'єр-міністра і Міністра юстиції України; акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 18 і 21 ст. 106, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром України (п. 3 ст. 27 закону).

Закон про Кабінет Міністрів України розкривав процедуру скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Акт Президента України, що підлягав скріпленню підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт та його виконання, після надходження до Секретаріату Кабінету Міністрів України невідкладно мав надсилати відповідному міністрові, який протягом одного робочого дня з моменту отримання такого акта мав скріплювати його своїм підписом і повертати до Секретаріату Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України протягом одного робочого дня з моменту отримання акта Президента України, у скріпленого підписом міністра, відповідального за акт та його виконання, мав скріплювати такий акт своїм підписом і надсилати його Президентові України. Загальна тривалість процедури скріплення акта Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, не могла перевищувати трьох робочих днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів України. Скріплення акта Президента України мало здійснюватися шляхом вчинення підписів Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання, на підписаному Президентом України аркуші оригінального примірника такого акта (п. 4, 5, 6, 7, 8 ст. 27 закону).

Могли траплятися випадки, коли Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання, вважали неможливим скріплення підписами акта Президента України. У такому разі законом передбачалося, що вони повертають такий

акт із викладенням у супровідному листі мотивів своїх рішень у строки не більше трьох робочих днів з моменту отримання такого акта Секретаріатом Кабінету Міністрів України (п. 9 ст. 27 закону).

У законі про Кабінет Міністрів України фіксувалося положення про скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України та міністра, коли до актів Президента України, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України, вносилися зміни і доповнення або акти Президента України скасовувалися чи визнавалися такими, що втратили чинність. У цих випадках акти Президента України мали скріплюватися підписами тих посадових осіб, які скріплювали акти при їх виданні, тобто скріплювалися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (п. 10 ст. 27 закону).

Законом передбачалося, що акти Президента України, які скріплені підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання, офіційно мали оприлюднюватися на загальних підставах із зазначенням посадових осіб, підписами яких скріплені ці акти (п. 11 ст.27).

Так детально розписувалася процедура контрастигування актів Президента України в Законі України « Про Кабінет Міністрів України » від 21 грудня 2006 року, який діяв до 20 травня 2008 року. З ініціативи Президента України В. Ющенка 16 травня 2008 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України « Про Кабінет Міністрів України » за № 279 – VI. Він набрав чинності 21 травня 2008 р., коли був опублікований в газетах « Голос України » та « Урядовий кур'єр ». Новий Закон України « Про Кабінет Міністрів України » відтворює положення частини 4 статті 106 Конституції України в редакції 2006 року, не розкриваючи процедури контрастигування актів глави держави. У ньому фіксується конституційна норма: « Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання » (п. 4 ст. 26 закону) (Урядовий кур'єр. – 2008. – 21 травня. – С. 12).

<i>Текст статті 112 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 112 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>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 <b>Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України</b> в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, <b>14, 15, 16</b>, 22, 25, 27 статті 106 Конституції України.</p>	<p>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 <b>Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради</b> України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 7, 8, 10 – <b>13</b>, 22, <b>24</b>, 25, 27, <b>28</b> статті 106 Конституції України.</p>

У даній статті Основного Закону держави передбачені зміни, що стосуються виконання обов'язків Президента України в разі дострокового припинення його повноважень у випадках: 1) відставки; 2) неможливості виконувати свої повноваження за



станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті (ст. 108, 109, 110, 111). Якщо за Конституції України в редакції 1996 р. у разі дострокового припинення повноважень Президента України у зазначених вище випадках виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладалося на Прем'єр-міністра України, то за Основним Законом України в редакції 2006 р. при тих же умовах і на тих же підставах виконання обов'язків Президента України покладатиметься уже на Голову Верховної Ради України. Чому законодавці поступили саме так? Мабуть, тому, щоб коментована стаття Конституції закріпила не тільки перерозподіл повноважень між Президентом, парламентом та урядом України, але й першість Верховної Ради України перед відповідальним, підконтрольним і підзвітним їй Кабінетом Міністрів України.

Водночас нова редакція статті фіксує певні обмеження щодо виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України до вступу на пост нового глави держави. Зокрема, він не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6 – 8, 10 – 13, 22, 24, 25, 27, 28 ст. 106 Конституції України, тобто не може:

- звертатися з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 2);
- призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції України, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6);
- призначати позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України (п. 7);
- припиняти повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; якщо протягом одного місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій; якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України (п. 8);
- вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10);
- призначати на посаду та звільняти з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України (п. 11);
- призначати на посаду та звільняти з посади половину складу Ради Національного банку України (п. 12);
- призначати на посаду та звільняти з посади половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 13);
- призначати на посаду та звільняти з посади третину складу Конституційного Суду України (п. 22);
- присвоювати вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини (п. 24);
- нагороджувати державними нагородами; встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними (п. 25);
- здійснювати помилювання (п. 27);
- створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 нової редакції Конституції).

Введення нової конституційної норми – виконання обов'язків Президента України у випадку дострокового припинення його повноважень на період до обрання і вступу на пост новообраного глави держави Головою Верховної Ради України – спонукає до думки про можливу доцільність врегулювання у зв'язку з цим питань складення ним присяги народові та залишення на період виконання обов'язків Президента України посади Голови Верховної Ради України.

\* \* \*

Таким чином, Конституція України в редакції 2006 р. закріпила суттєві зміни до Основного Закону держави, що стосуються повноважень Президента України у сфері державного будівництва, нормотворчої діяльності та забезпечення конституційної законності. У сфері державного будівництва радикально обмежені повноваження Президента України щодо формування персонального складу державних органів, позбавлено його повноваження щодо створення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у сфері нормотворчої діяльності заборононо Президенту України накладати вето на закони про внесення змін до Конституції України, а у сфері забезпечення конституційної законності главі держави надано право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Водночас доповнення повноважень Президента України правом дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, якщо в парламенті протягом одного місяця не сформована коаліція депутатських фракцій і протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персонального складу уряду України, значно розширює у цьому питанні повноваження глави держави щодо Верховної Ради України, посилює його стабілізуючий вплив на роботу народних депутатів України, сприятиме підвищенню ефективності діяльності парламенту, його пошуку компромісних рішень виходу із складних політичних ситуацій.

Внесення змін до Основного Закону України, що стосуються інституту президентства, свідчить, що цей інститут постійно розвивається, на нього впливають трансформаційні процеси, пов'язані зі змінами в суспільстві. Змінюються й уявлення політиків, вчених про місце й роль Президента України в системі влади, йде пошук встановлення його нового конституційно-правового статусу.

Серед політичних і державних діячів наявні й такі, які залежно від політичної ситуації були або стали противниками внесення змін до Конституції України та часткового звуження повноважень глави держави у вирішенні кадрових питань, зокрема, що стосуються призначення Прем'єр-міністра України та членів уряду України, керівників центральних органів виконавчої влади. Окремі противники конституційних змін особливо активізувалися після того, як за наслідками парламентських виборів (березень 2006 р.) була сформована у Верховній Раді України антикризова коаліція із депутатських фракцій Партії регіонів, Соціалістичної партії України та Комуністичної партії України і яка сформувала коаліційний уряд. Вони прагнули повернення конституційних положень попередньої редакції Основного Закону України через блокування подальшого розвитку конституційної реформи.

З огляду на це зазначу, що для поглиблення реформування політичної системи прийнятним є підхід, спрямований на удосконалення конституційної реформи, чіткішого визначення повноважень гілок влади, механізму їх взаємодії, а не її скасування, а тим більше відкидання. І за Конституції України в редакції 2006 р. основні функції та повноваження Президента України не зазнали суттєвих змін. Основні функції глави держави визначені статтею 102 Основного Закону України. До неї змін не внесено. За цією статтею Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Залишаючись гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності України, Президент України за чинною Конституцією України в редакції 2006 р. наділений такими особливими повноваженнями: він забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державної незалежності України (п. 1, 17, 18, 20 ст. 106).

За Президентом України, як гарантом Конституції України, залишилося право законодавчої ініціативи (ст. 93), що дозволяє йому проводити чинне законодавство у відповідність до Основного Закону України, порушувати питання щодо реалізації його положень. Він наділений виключним правом подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» та призначати для затвердження цих змін всеукраїнський референдум (п. 6 ст. 106, ст. 156). Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України. Як за Конституції України в редакції 1996 р., так і за її редакції 2006 р. він мав і має право вето щодо прийнятих парламентом законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 106), що дає змогу забезпечити додержання Конституції України. І такий важіль Президент України активно застосовує щодо законів, прийнятих нині чинною Верховною Радою України. Він направляє до Конституційного Суду України звернення щодо встановлення конституційності законів та інших актів Верховної Ради України (п. 1 ст. 150). За окремим пунктом Основного Закону України в редакції 2006 р. Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ст. 106). За Конституцією України в редакції 2006 р. він скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 106). Відповідно до частини другої статті 137 чинної Конституції України з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Президент України має право звертатися до Конституційного Суду України за висновком про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ч. I ст.

151). І нарешті, якщо вичерпані всі можливості гарантування додержання Конституції України, глава держави має право звернутися за допомогою до народу. Він уповноважений призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Основного Закону держави і проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6 ст. 106).

Незмінною залишилася конституційна функція Президента України як гаранта прав і свобод людини і громадянина. Цю функцію він реалізує через здійснення свого права законодавчої ініціативи (ст. 93); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 21 ст. 106); видає укази, спрямовані на захист прав і свобод людини і громадянина, деяких категорій населення тощо.

Недоторканими також залишилися представницькі повноваження Президента України у внутрішньополітичних та зовнішньополітичних відносинах. Виступаючи представником держави, Президент України у внутрішньополітичних відносинах забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 1,2 ст. 106); призначає Представника Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139).

Вирішальним залишається вплив Президента України на реалізацію зовнішньої політики держави, в тому числі і через кадрові механізми. За чинною Конституцією України він представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав (п. 3, 4 ст. 106); вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра закордонних справ України (п. 10 ст. 106); призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п. 5 ст. 106); підписує Закони України про ратифікацію міжнародних договорів України.

Не обмежено повноважень Президента України у сфері судової влади. Він не має права втручатися в діяльність судових органів, адже відповідно до чинної Конституції України делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається (ч. 1 ст. 124). Однак глава держави активно діє зі судовими органами, здійснюючи при цьому свої установчі функції, пов'язані з їх формуванням. Так, Президент України відповідно до Основного Закону в редакції 2006 р. не тільки призначає на посади третину складу Конституційного Суду України, як за попередньої редакції, але й звільняє з посад третину цього складу (п. 22 ст. 106); утворює суди у визначеному законом порядку (п. 23 ст. 106); здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років (ч. 1 ст. 128).

Не звужено повноваження Президента України у сфері національної безпеки, оборони та військової політики. Під національною безпекою розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Основи державної політики України у цій галузі визначені Концепцією національної безпеки України, схваленою Верховною Радою України 16 січня 1997 року. Головними об'єктами

національної безпеки є: громадянин – його права і свободи; суспільство – його духовні й матеріальні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість кордонів (ВВРУ. – 1997. – № 10. – С.149 – 150).

Забезпечення національної безпеки в Україні є однією із основних функцій суспільства і держави. І вона досягається через проведення державної політики в економічній, соціальній, політичній, військовій, екологічній, науково-технічній, інформаційній сферах об'єднаними зусиллями державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян.

Важливу роль у забезпеченні національної безпеки та оборони країни як глава держави відіграє Президент України. За чинною Конституцією України до сфери національної безпеки й оборони належить майже четверта частина всіх повноважень Президента України, які в Основному Законі України в редакції 2006 р. не зазнали обмежень.

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (п. 17 ст. 106). Причому аналіз його конституційних повноважень у сфері національної безпеки та оборони дає підстави стверджувати, що роль Верховного Головнокомандувача зводиться не до оперативного-тактичного чи стратегічного управління військами, а до функції політичного керівництва державними органами, які забезпечують обороноздатність України. Забезпечення національної безпеки та обороноздатності країни потребує концентрації та єдності влади, координації діяльності всіх гілок державної влади. Фактично саме Президенту України, як Головнокомандувачу Збройних Сил України та гаранту державного суверенітету і територіальної цілісності, і підпорядкована вся сфера державного управління обороною та забезпеченням національної безпеки країни.

Президент України, згідно з Конституцією України, очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ст. 106), яка є координаційним органом з цих питань (ч. 1 ст. 107). Вона створюється при Президентові України і не належить до жодної гілки державної влади. Основні конституційні функції цієї Ради – це координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч. 2 ст. 107).

Президенту України належить право формувати персональний склад Ради національної безпеки й оборони. До цієї Ради за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення цієї Ради вводяться в дію указами Президента України (ч. 4, 5, 6, 7 ст. 107).

Верховна Рада України 5 березня 1998 року прийняла Закон України «Про Раду національної безпеки та оборони України», в якому детально визначаються компетенції і функції, права, засади організації та діяльності, склад і структура цього координаційного органу при Президентові України. (ВВРУ. – 1998. – №35. – С.726 – 732).

Отже, Президент України через такий важливий важіль, як Рада національної безпеки й оборони України в цілому та через її членів зокрема може цілеспрямовано і дієво впливати на такі провідні сфери суспільного і державного розвитку країни, як її національна безпека та оборона.

За чинною Конституцією України Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових фор-

мувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106); вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових утворень (п. 19 ст. 106); приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ст. 106); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21 ст. 106).

Відповідно до Конституції України в редакції 2006 р., зазнали істотних змін повноваження Президента України у відношенні до Верховної Ради України, що стосувалися формування персонального складу органів виконавчої гілки влади. Тут, як зазначалося вище, відбувся перерозподіл повноважень між главою держави і парламентом у бік суттєвого розширення повноважень Верховної Ради України. Згідно з Основним Законом держави, парламентські фракції формують коаліційний уряд України і Верховна Рада України несе відповідальність за його діяльність.

Проте інші конституційні повноваження Президента України у відношення до Верховної Ради України та в сфері законодавчої влади залишилися незмінними, а повноваження глави держави щодо дострокового припинення повноважень парламенту навіть розширилися. Президент України залишається суб'єктом законодавчого процесу і здійснює відповідні повноваження щодо Верховної Ради України у сфері законодавчої влади. Він користується правом законодавчої ініціативи в парламенті (ст. 93); підписує та офіційно оприлюднює закони, прийняті Верховною Радою України (ч. 2 ст. 94; п. 29 ст. 106); призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6 ст. 106); призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією України (п. 7 ст. 106); накладає відкладальне вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, крім законів про внесення змін до Конституції України, з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 106). Водночас у Основному Законі України в редакції 2006 р. розширено повноваження Президента України, як протидію можливій інертності парламенту в питанні щодо оперативного формування коаліції депутатських фракцій, а коаліцією – персонального складу Кабінету Міністрів України. Повноваження Президента України в Конституції України в редакції 2006 р., що він має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України в разі, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, доповнено ще такими повноваженнями: якщо протягом одного місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції і якщо протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано його нового персонального складу (п. 1, 2 ч. 2 ст. 90; п. 8 ст. 106).

В Основному Законі України в редакції 2006 р. не обмежено повноваження Президента України у сфері формування органів, які безпосередньо не належать до виконавчої та судової гілок влади. Так, за Конституцією України в редакції 2006 р. він

призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України (п. 11 ст. 106); призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України та половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 12, 13 ст. 106).

За Президентом України залишилися незмінними й деякі інші повноваження, необхідні для виконання функцій глави держави. Зокрема, він присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; вирішує питання громадянства, приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснює помилування; створює у межах коштів, передбачених у державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 24, 25, 26, 27, 28 ст. 106).

Таким чином, внесення змін до Конституції України, що стосуються компетенції Президента України, у варіанті Закону України від 8 грудня 2004 року зовсім не означає перетворення глави держави, як дехто твердить, на «англійську королеву». Основний Закон України в редакції 2006 р. зберігає в руках Президента України істотні важелі впливу на вироблення та здійснення політичного курсу держави. Із проведеного вище аналізу видно, що це особливо стосується таких сфер, як зовнішньополітичні відносини, національна безпека та оборона країни.

Перерозподіл номінаційних повноважень щодо формування персонального складу органів виконавчої влади між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України та установчих повноважень щодо створення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, не означає послаблення його впливу щодо прийняття рішень у тих сферах, що відведені до його компетенції. Рішення Президента України, ухвалені в рамках його повноважень, що передбачені статтею 106 Конституції України в редакції 2006 р. підлягають виконанню іншими органами влади, включаючи й ті, зокрема, і Кабінет Міністрів України, які формуються Верховною Радою України. За Основним Законом України в редакції 2006 р. Президент України є не лише главою держави та її символом, а й реальним політичним актором, роль і вплив якого не поступається ролі Голови Верховної Ради України і ролі Прем'єр-міністра України. У будь-якій політичній ситуації, навіть за умови виникнення протистояння між Кабінетом Міністрів України (урядовою коаліцією) і Президентом України главі держави належатиме вирішальна роль у питаннях зовнішньої політики, національної безпеки та оборони країни, забезпечення державної незалежності, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

### **3.3. Зміни в статусі Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України в редакції 2006 року**

У Конституції України шостий розділ присвячений виконавчій владі та системі її органів. Суб'єктами виконавчої влади є: по-перше, органи загальної компетенції – це вищі органи у системі органів державної виконавчої влади; по-друге, органи спеціальної компетенції – це центральні органи державної виконавчої влади; по-третє, місцеві органи державної виконавчої влади.

Очолює систему органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України, який є вищим органом виконавчої влади. До середньої ланки цієї системи входять міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які підпорядковані Кабінету Міністрів України. На місцевому рівні виконавчу владу здійснюють, по-перше, місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції та, по-друге, територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції. Місцеві державні адміністрації створюються в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі.

Відповідно як до Конституції України в редакції 1996р., так і до її редакції 2006р. органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів України (ст. 6).

У зв'язку з цим зазначимо, що компетенція органів виконавчої влади має визначатися окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади. Конституція України закріпила норму, якою передбачено, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України (п. 12, ч. 1, ст. 92).

Втім, Конституція України відповідно до своєї специфіки фіксує лише загальні основи компетенції та функцій Кабінету Міністрів України (ст. 116), а окремий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року в повному обсязі визначає організацію, повноваження і порядок діяльності уряду України. Конституція України окремо не закріплює функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади. На думку О.Ф. Фрицького це тому, що їхня діяльність нерозривно пов'язана з роботою Кабінету Міністрів України (Фрицький О. Ф. Конституційне право України. – С. 418).

Функції та повноваження центральних органів виконавчої влади були викладені в указах Президента України «Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12 березня 1996 року № 179/96 та «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1572/99 (Офіційний вісник України. – 1999. – №50 – С. 8 – 10).

Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Конституцією України (ст. 118, 119), Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року та іншими законами України (ВВРУ. – 1999. – № 20. – С. 426 – 443).

Система органів виконавчої гілки влади потребувала і потребує нині кардинального вдосконалення. З цією метою ще за попереднього Президента України Л.Д. Кучми була розроблена Концепція адміністративної реформи в Україні. На її виконання глава держави видав Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98. До цього указу в 1998 році ще двома указами були внесені зміни і доповнення. В Указі Президента України від 21 вересня 1998 року № 1048/98 на тодішнього Голову Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи Л.М. Кравчука покладалося завдання спрямувати роботу Комісії на вирішення концептуальних питань проведення адміністративної реформи.

15 грудня 1999 року Президентом України було видано ще два укази, спрямованих на впорядкування системи центральних органів виконавчої влади та поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні: «Про систему центральних органів



виконавчої влади» № 1572/99 та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади № 1573/99 (Офіційний вісник України. – 1999. – №50.– С. 8 – 13). До Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» Л. Д. Кучма вносив зміни і доповнення ще чотирнадцять разів. Кроки щодо проведення адміністративної реформи були необхідними. Проте задумані наміри не були реалізованими з причин, на нашу думку, через відсутність достатнього професіоналізму, цілеспрямованості і копіткої роботи тих службових осіб, на кого покладалися ці завдання, про що свідчить аналіз змісту трьох Указів Президента України, виданих у 1998 році.

Проблема адміністративної реформи в Україні залишається бути і перед нинішнім Президентом України В. А. Ющенком та новим Кабінетом Міністрів України, очолюваним Ю. В. Тимошенко. Проте сконцентруємо увагу на конституційних змінах. Вони стосуються лише уряду України. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV, положення якого повністю набули чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною в березні 2006 року (тобто у день відкриття першого її засідання 25 травня 2006 року), правовий статус Кабінету Міністрів України суттєво змінився.

Змін, внесених до розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України, і які стосуються уряду України, зазнали 113, 114, 115, 116 і 120 статі Основного Закону держави. Зміст конституційних змін знайшов свій подальший розвиток у Законах України “Про Кабінет Міністрів України” спочатку від 21 грудня 2006 року та в останньому від 16 травня 2008 року.

Текст <b>статті 113</b> Конституції України в редакції 1996 року.	Текст <b>статті 113</b> Конституції України в редакції 2006 року.
<p>Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.</p> <p>Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України <b>у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.</b></p> <p>Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.</p>	<p>Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.</p> <p>Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України <b>і Верховною Радою України</b>, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України <b>у межах, передбачених цією Конституцією.</b></p> <p>Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України <b>та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.</b></p>

У першій частині цієї статті повторено положення попередньої її редакції про те, що Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Це конституційне положення знайшло свій подальший розвиток у Законі України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 року №279-VI. У ньому вперше офіційно Кабінет Міністрів України ототожнюється з Урядом України, а також підкреслюється його спрямовуюча, координуюча і контролююча роль. Закон фіксує положення: “1. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. 2. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо

та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів” (Урядовий кур’єр. – 2008 – 21 травня -С. 9).

Друга частина 113 статті Конституції України в редакції 2006р. містить доповнення, яке фіксує положення про те, що Кабінет Міністрів України відповідальний не тільки перед Президентом України, як у попередній її редакції, але й перед Верховною Радою України, уточнивши положення, що він підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією. Таке доповнення цілком логічне, оскільки за конституційними змінами Кабінет Міністрів України призначається вже не Президентом України, а Верховною Радою України. Тому уряд України має нести відповідальність за свою діяльність як перед Президентом України, як главою держави, що є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102), так і перед Верховною Радою України, яка є органом єдиної системи державних органів, що має призначати склад уряду України (п. 12 ст. 85). Це саме положення зафіксовано і в законі про Кабінет Міністрів України від 16 травня 2008 року. Закон закріпив конституційну норму: “Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України у межах, передбачених Конституцією України”(п.3 ст.1 закону)(Урядовий кур’єр. – 2008. – 21 травня. – С. 9)

З огляду на те, що Кабінет Міністрів України за Конституцією України в редакції 2006р. призначається Верховною Радою України, то він має керуватися у своїй діяльності крім Конституції і законів України та указів Президента України, як за конституційною нормою Основного Закону держави в редакції 1996р., і такими нормативно-правовими актами, як постанови Верховної Ради України. У Конституції України в редакції 2006р. наявне і доповнення, що укази Президента України та постанови Верховної Ради України, якими має керуватися Кабінет Міністрів України у своїй роботі, повинні бути прийняті відповідно до Конституції і законів України. Нині зміст третьої частини статті 113 Конституції України закріплений в законі про Кабінет Міністрів України (16.05.2008) і викладається в такій редакції: «Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України». (п.1 ст.4 закону).

Варто зазначити й таке: доповнене положення про те, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується не лише зафіксованими в чинному Основному Законі України Конституцією, законами й указами Президента України, а й «постановами Верховної Ради України», запозичено із законопроекту про внесення змін до Конституції України тодішньої парламентської опозиції (реєстраційний № 3207–1 від 1 липня 2003 року.).

Свої міркування щодо такого доповнення висловила й Венеціанська Комісія (12 – 13 грудня 2003 року). Вона підкреслила: якщо запропоноване доповнення означає, що Верховна Рада України матиме загальні повноваження приймати резолюції, які зобов’язують Кабінет Міністрів України, то такі повноваження можуть легко призвести до плутанини та до невідповідності принципу поділу повноважень (Конституційна реформа : експертний аналіз / Упор. Є. Ю. Захаров.–Х.: Фоліо, 2004.– С. 28).

З метою застереження від цього, на нашу думку, народні депутати України, доповнюючи третю частину статті 113 Конституції України положенням, що уряд України у своїй діяльності керуватиметься також «постановами Верховної Ради України», додатково ввели ще й таке положення, як «прийнятими відповідно до Конституції та законів України». Водночас зазначимо, що ця норма стосуватиметься не лише постанов Верховної Ради України, а й указів Президента України, що відсутнє в Конституції України в редакції 1996 року. Таким чином, ці доповнення спрямовані на те, щоб парламент, Президент та уряд України діяли в рамках правового поля відповідно до правових приписів.

<i>Текст статті 114 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 114 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, <b>три</b> віце-прем'єр-міністри, міністри.</p> <p>Прем'єр-міністр України <i>призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.</i></p> <p><i>Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.</i></p> <p>Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.</p> <p><i>Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.</i></p>	<p>До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.</p> <p>Прем'єр-міністр України <i>призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.</i></p> <p><i>Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p>Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.</p>

У частині першій цієї статті передбачено зміну кількості віце-прем'єр-міністрів. У Конституції України в редакції 1996р. чітко визначалося, що до складу Кабінету Міністрів України окрім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, міністрів мало входити три віце-прем'єр-міністри. Конституція України в редакції 2006р. чітко не встановлює, скільки може бути віце-прем'єр-міністрів. У ній зазначається, що до складу Кабінету Міністрів окрім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, міністрів входять і віце-прем'єр-міністри (ч. 1 ст. 114). Закон України про Кабінет Міністрів повторив цю норму (п. 1 ст. 6 закону). Отже, за новою редакцією коментованої статті їх може бути не три, а й більше. Після парламентських виборів 2006 року новий коаліційний Кабінет Міністрів України був сформований таким чином: до уряду, очолюваного В.Ф. Януковичем, входили Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри і міністри. А 12 січня та 8 лютого 2007 року відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 та частини четвертої статті 114 Конституції України в редакції 2006р. за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України призначила ще двох віце-прем'єр-міністрів. (Урядовий кур'єр. – 2007. – 18 січня. – С. 4; 15 лютого. – С.4.). Таким чином до складу Кабінету Міністрів України, очолюваного В. Ф. Януковичем входило п'ять віце-прем'єр-міністрів.

Президент України В. Ющенко є прибічником чіткого визначення кількості віце-прем'єр-міністрів. Про це свідчить наступне. 19 грудня 2005 року він видав указ «Про внесення змін до статті 1 Указу Президента України» від 15 грудня 1999 року № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України», де чітко встановлено, що до складу Кабінету Міністрів входить три віце-прем'єр-міністри (Урядовий кур'єр. – 2006. – 24 серпня. – С. 3). Не більше трьох віце-прем'єр-міністрів він пропонував і в президентському законопроекті про Кабінет Міністрів України. Нині в уряді України, очолюваному Ю. В. Тимошенко, працює два віце-прем'єр-міністри.

Основний Закон держави в редакції 2006р. реалізує новий підхід до формування складу Кабінету Міністрів України. За Конституції України в редакції 1996р. Прем'єр-міністр призначався Президентом України за згодою Верховної Ради (більшістю від її конституційного складу – мінімум 226 голосами народних депутатів України). Конституція України в редакції 2006р. передбачає, що Прем'єр-міністр України призначається уже не Президентом України, а Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114). Положення нової редакції коментованої статті уже реалізовано обраною у березні 2006 року Верховною Радою України під час призначення 4 серпня 2006 року нового Прем'єр-міністра України та після позачергових парламентських виборів обраною 30 вересня 2007р. Верховною Радою України під час призначення 18 грудня 2007р. Прем'єр-міністром України Ю. В. Тимошенко

За Основним Законом держави докорінно змінилась процедура висунення кандидатури на високу урядову посаду. За Конституції України в редакції 1996р. кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України висував Президент України і вносив її на узгодження до Верховної Ради України. Зокрема, так були призначені на посаду Прем'єр-міністра України В. Пустовойтенко (1997 – 1999 рр.), В. Ющенко (1999 – 2001 рр.), А. Кінах (2001–2002 рр.), В. Янукович (2002 – 2005 рр.), Ю. Тимошенко (2005 р.), Ю. Єхануров (2005–2006 рр.) тощо. Відповідно до Конституції України в редакції 2006р. кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра має висувати коаліція депу-

татських фракцій на основі узгодження їх політичних позицій і до якої має входити більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Коаліція депутатських фракцій або депутатська фракція, яка становитиме у Верховній Раді України парламентську більшість, має пропонувати Президенту кандидатуру для внесення її до Верховної Ради на предмет призначення Прем'єр-міністром України (ч. 3 ст. 114).

Саме за новою процедурою і відбулося призначення Прем'єр-міністрів В. Ф. Януковича і Ю. В. Тимошенко. Після парламентських виборів (березень 2006 р.) у Верховній Раді із депутатських фракцій Партії регіонів, Соціалістичної партії України та Комуністичної партії України в липні 2006 року була створена антикризова коаліція, яка спочатку нараховувала в своєму складі 238 народних депутатів України (станом на 7.07.2006 р.) і таким чином становила парламентську більшість (Голос України. – 2006. – 14 липня – С. 4). Відповідно до нової редакції коментованої статті Конституції України (ч. 3 ст. 114) вона запропонувала Президенту України для внесення до Верховної Ради на предмет призначення Прем'єр-міністром кандидатуру лідера Партії регіонів В. Ф. Януковича. Президент України В. А. Ющенко, згідно Конституції України в редакції 2006р., вніс за пропозицією коаліції, вклавшись у п'ятнадцятиденний строк, подання про призначення парламентом пропонованої кандидатури Прем'єр-міністром України. Верховна Рада України 4 серпня 2006 року прийняла постанову, якою відповідно до п. 12 ч.1 ст. 85 та ч. 2 ст. 114 Конституції України призначила В.Ф. Януковича на посаду Прем'єр-міністра України (Урядовий кур'єр. – 2006. – 5 серпня. – С. 1). За аналогічною процедурою відбулося призначення Прем'єр-міністром Ю. В. Тимошенко. Після позачергових парламентських виборів 30 вересня 2007 року була сформована Верховна Рада України, яка набула чинності 23 листопада 2007р. Із депутатських фракцій Блоку Юлії Тимошенко і Блоку “Наша Україна – Народна самооборона” 29 листопада 2007р. була створена демократична коаліція в складі 227 народних депутатів. Коаліція депутатських фракцій запропонувала Президенту України внести до Верховної Ради України подання про призначення лідера Блоку Юлії Тимошенко Ю. В. Тимошенко Прем'єр-міністром України. Президент України таке подання до парламенту вніс. 18 грудня 2007р. Верховна Рада України призначила Ю. В. Тимошенко Прем'єр-міністром України (“за” проголосувало 226 народних депутатів)(Голос України. – 2007. – 19 грудня. – С. 4; Урядовий кур'єр. – 2007. – 19 грудня. – С. 1)

Отже, процедура висування кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України і його призначення стала демократичнішою: тепер не Президент України одноособово висуває кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України, як це було до конституційних змін, а висуває таку кандидатуру уже парламентська більшість і цю ж кандидатуру на Прем'єр-міністра України, внесену Президентом України, призначає не глава держави, а Верховна Рада України – вищий представницький орган. Таким чином, роль парламенту України у призначенні такої ключової посадової особи органів державної влади зростає.

Втім, варто зауважити, що процедура подання Президентом України Верховній Раді України кандидатури антикризової коаліції депутатських фракцій на посаду Прем'єр-міністра України відбувалася дуже складно. Це зумовлено тим, що між політичними силами, які представляв Президент України В. Ющенко, і політичними силами, які представляв кандидат на посаду Прем'єр-міністра України від антикри-

зової коаліції (коаліції депутатських фракцій у парламенті Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України) В. Ф. Янукович, існували різне бачення та різні підходи до вирішення деяких питань внутрішньої та зовнішньої політики України, зокрема, соціально-економічного розвитку, мовного питання, вступу України до НАТО тощо. Водночас варто враховувати і те протистояння різних політичних сил, яке було вкрай напруженим як під час президентських (2004 р.), так і парламентських (2006 р.) виборів, що призвело до штучного загострення протиріч між політичною елітою країни в цілому, так і на рівні регіонів, що в свою чергу негативно вплинуло на суспільно-політичну ситуацію в країні, ділило Україну на Схід і Захід, роз'єднувало український народ, чого прості громадяни України не хотіли і не сприймали, не хочуть і не сприймають нині.

Механізм виходу з такої складної ситуації запропонував Президент України: провести «круглий стіл» представників влади, політичної і громадської еліти та за результатами обговорення підписати документ погоджених дій для забезпечення національної єдності. І такий «круглий стіл» відбувся. На ньому 3 серпня 2006 року було підписано Універсал національної єдності, де викладався план дій для забезпечення такої єдності на основі Конституції та законів України.

В Універсалі було підтверджено незмінність та незворотність зовнішньополітичного курсу України, зокрема, на інтеграцію в Європейський Союз, керуючись національними інтересами, проголошено спільну волю до об'єднання зусиль задля реалізації таких пріоритетів національного розвитку, як висока якість життя громадян, конкурентоспроможна, заснована на знаннях економіка, ефективна та справедлива влада, інтегрована у глобальні процеси та поважана у світі держава.

Для втілення в життя цих пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави Президент України В. Ющенко, Голова Верховної Ради України О. Мороз, тодішній Прем'єр-міністр України Ю. Єхануров, лідери депутатських фракцій Партії регіонів В. Янукович, «Нашої України» Р. Безсмертний, Соціалістичної партії України В. Цушко, Комуністичної партії України П. Симоненко (останній висловив з деяких питань окрему думку) погодилися на першочергове здійснення плану дій для забезпечення національної єдності. Вони скріпили Універсал своїми підписами (Урядовий кур'єр. – 2006. – 5 серпня. – С. 5). І як наслідок такого компромісу, таких домовленостей між різними політичними силами Президент України В. Ющенко вніс подання до Верховної Ради України на предмет призначення нею від антикризової коаліції Прем'єр-міністром України В. Януковича.

Щодо процедури подання до Верховної Ради України кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України від демократичної коаліції, створеної у парламенті після позачергових виборів до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р., то вона була простішою, оскільки до парламентської коаліції входили політичні сили (БЮТ і НУНС), які ще до виборів уклали між собою угоду про створення у новообраній Верховній Раді України демократичної коаліції. Сам Президент України, як почесний голова Блоку “Наша Україна”, брав участь у створенні такої коаліції. Звичайно, він був готовий внести подання до Верховної Ради України про призначення нею лідера БЮТ Ю. В. Тимошенко Прем'єр-міністром України, що зробив навіть повторно після того, як за першим разом вона не набрала необхідної кількості голосів.

Положення Конституції України в редакції 2006р. щодо процедури висування коаліцією депутатських фракцій кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України і

внесення її Президентом України для призначення Верховною Радою України знайшли закріплення і в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року. У ньому зазначається, що Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції (п.1,2 ст.8 закону). Пропозиція коаліції депутатських фракцій подається Президенту України за підписом керівників усіх депутатських фракцій, які утворили коаліцію, на підставі рішення загальних зборів коаліції(п.3 ст.8 закону).

Закон України передбачає норму, за якою Президент України може відмовити коаліції про внесення до Верховної Ради подання щодо запропонованої кандидатури. У пункті 4 статті 8 Закону зазначається, що у разі порушення вимог Конституції України та Закону про Кабінет Міністрів України щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету Міністрів України, передбаченим цим Законом, Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури. А вимоги до членів Кабінету Міністрів України такі. Ними можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку (п.1 ст.7 закону).

Конституція України в редакції 2006р. порівняно з її попередньою редакцією передбачає також докорінно відміну процедуру призначення персонального складу уряду України. За Конституції України в редакції 1996р. члени Кабінету Міністрів України призначалися Президентом за поданням Прем'єр-міністра України. Конституція України в редакції 2006р. передбачає, що весь персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України, а не Президентом України. Проте існує відмінність у процедурі подання членів Кабінету Міністрів України для їх призначення парламентом України. Міністр оборони і Міністр закордонних справ України мають призначатися Верховною Радою за поданням Президента, а всі інші члени Кабінету Міністрів – за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 4 ст. 114 Конституції). Ці ж положення закріплені і в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (п. 1, 4 ст. 9 закону).

Реалізація положень Конституції України в редакції 2006р., що стосуються формування складу Кабінету Міністрів України, на нашу думку, сприятиме підвищенню ролі та відповідальності Верховної Ради України в цьому процесі та зростанню відповідальності уряду за свою діяльність у вирішенні завдань соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку нашої країни.

Однак заслуховування звітів Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України про їхню роботу на засіданнях Верховної Ради України та звільнення парламентом за поданням Прем'єр-міністра України Міністрів закордонних справ України і Міністра оборони України із займаних посад як за часів уряду України, очолюваного В. Януковичем, так і за часів уряду України, очолюваного Ю. Тимошенко свідчить про недосконалість правової процедури призначення та звільнення цих міністрів. (Голос України. – 2006. – 2 грудня. – С. 1–2; 2009.-5 червня.-С.2).

У Конституції України в редакції 2006р. механізм звільнення міністрів Кабінету Міністрів України за квотою Президента України відсутній. За Законом України «Про Кабінет Міністрів України» Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України звільнятимуться Верховною Радою України з посади за поданням як Президента України, так і Прем'єр-міністра України, за згоди Президента України (п. 1, 2 ч. 2 ст. 18).

<i>Текст статті 115 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 115 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Кабінет Міністрів України складає повноваження перед <b>новообраним Президентом України</b>.</p> <p>Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити <b>Президентові України</b> про свою відставку.</p> <p><b>Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.</b></p> <p><b>Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.</b></p> <p>Кабінет Міністрів України, <b>відставку якого прийнято Президентом України</b>, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, <b>але не довше ніж шістдесят днів</b>.</p> <p>Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.</p>	<p>Кабінет Міністрів України складає повноваження <b>перед новообраною Верховною Радою України</b>.</p> <p>Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити <b>Верховній Раді України</b> про свою відставку.</p> <p><b>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 Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.</b></p> <p>Кабінет Міністрів України, <b>який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України</b>, продовжує виконувати свої повноваження <b>до початку роботи</b> новосформованого Кабінету Міністрів України.</p>

Ця стаття зазнала суттєвих змін. З огляду на те, що, згідно з конституційними змінами, склад Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України, то логічною є нова норма, що Кабінет Міністрів складає повноваження не перед Президентом України, як за Конституції України в редакції 1996р., а перед новообраною Верховною Радою України (ч. 1 ст. 115). І відповідно до Конституції України в редакції 2006р. попередній Кабінет Міністрів, очолюваний Прем'єр-міністром України В. Ф. Януковичем, у день відкриття новообраної Верховної Ради України (23 листопада 2007 року) в повному складі склав перед нею свої повноваження (Голос України. – 2007. – 24 листопада. – С. 2).

Конституційних змін зазнало право Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів заявити про свою відставку. Якщо за Конституцією України в



редакції 1996р. Прем'єр-міністр України, інші члени уряду мали право заявити про свою відставку Президентові України, то за новою редакцією, вони мають право заявити про таку ж відставку уже Верховній Раді України, адже вона їх призначила (ч. 2 ст. 115). Згідно із Законом «Про Кабінет Міністрів України» парламент протягом десяти днів після надходження відповідної заяви розглядає питання про відставку Прем'єр-міністра України (п. 2 ст. 15 закону).

У Конституції України в редакції 2006р. та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» викладено норму про те, що відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів (перше речення ч. 3 ст. 115 Конституції; п. 3 ст. 14, п. 4 ст. 15 закону). Водночас із вищезазначеним наявне нове за змістом доповнення про те, що в цих випадках Верховна Рада здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією (друге речення ч. 3 ст. 115 Конституції), тобто парламент, створивши протягом одного місяця нову коаліцію депутатських фракцій, повинен протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів сформувати його новий персональний склад (п. 1, 2 ч. 2 ст. 90).

У чинній редакції Конституції України фіксується положення про те, що Кабінет Міністрів, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 115), не обмежуючи цього терміну 60 днями, що передбачав Основний Закон держави в редакції 1996 року. Відповідно до цієї нової норми, склавши свої повноваження перед Верховною Радою 23 листопада 2007 року, уряд України, очолюваний В. Януковичем, продовжував працювати до призначення 18 грудня 2007 року нового уряду, очолюваного Ю. Тимошенко.

<i>Текст статті 116 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 116 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
Кабінет Міністрів України:	Кабінет Міністрів України:
1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;	1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;	2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;	3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;	4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

Коментар до конституційних змін

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;	5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;	6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;	7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;	8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;	9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 9 <sup>1</sup> ) <i>утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;</i> 9 <sup>2</sup> ) <i>призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;</i>
10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, <b>актами Президента України.</b>	10) <i>здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.</i>

У цій статті за Конституцією України в редакції 2006р. суттєво розширюються повноваження Кабінету Міністрів у сфері утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та призначення і звільнення їх керівників. Зокрема, ст. 116 доповнилася двома пунктами 9<sup>1</sup> і 9<sup>2</sup>. Пункт 9<sup>1</sup> ст. 116 фіксує нове повноваження уряду України. За ним Кабінет Міністрів має право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (9<sup>1</sup> ст. 116). Це ж повноваження закріплено і в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» з доповненням про те, що уряд затверджує і положення про центральні органи виконавчої влади (частина 5 пункту 6 статті 20 закону). За Конституції України в редакції 1996р. таке право мав Президент, який за поданням Прем'єр-міністра утворював, реорганізовував та ліквідував міністерства й інші органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції України в редакції 1996р.).

Відповідно до положень Конституції України в редакції 2006р. коаліційний Кабінет Міністрів України, очолюваний В. Януковичем, уже застосовував надане йому повноваження та реорганізовував і створював деякі нові міністерства. Зокрема, були створені нові Міністерство вугільної промисловості України, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Міністерство регіонального розвитку і будівництва України. Були реорганізовані та створені деякі державні комітети і департаменти. Так, був ліквідований Департамент державної виконавчої служби, що діяв у складі Міністерства юстиції як урядовий орган державного управління, а виконання завдань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів було покладено на Міністерство юстиції України. Кабінет Міністрів України реорганізував Державний комітет у справах національностей та міграції і Державний комітет у справах релігій, утворивши на їх базі Державний комітет України у справах національностей та релігій. Були утворені нові державні комітети як центральні органи виконавчої влади, зокрема, Державний комітет рибного господарства, діяльність якого спрямовується і координується через Міністерство аграрної політики України тощо. Кабінет Міністрів затверджує положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (Офіційний вісник України. – 2006. – № 44, 45, 47, 50, 51, 52).

Конституція України в редакції 2006р. та Закон України про Кабінет Міністрів передбачають за урядом і таке важливе повноваження, як право призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів (п. 9 ст. 116 Конституції). За попередньої редакції коментованої статті таке повноваження мав Президент, який за поданням Прем'єр-міністра призначав керівників центральних органів виконавчої влади, що не входили до складу уряду України. Це конституційне положення реалізовувалося як попереднім урядом так і нинішнім урядом.

Такий перерозподіл повноважень між Президентом і Кабінетом Міністрів на користь уряду України, на нашу думку, є демократичним підходом, оскільки утворення, реорганізація та ліквідація міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів здійснюватиметься не одноособово Президентом за поданням Прем'єр-міністра, а коаліційним колегіальним органом, яким є Кабінет Міністрів і рішення якого приймаються після обговорення питань на його засіданнях.

Конституція України в редакції 2006р. фіксує зміну змісту п. 10 ст. 116: Кабінет Міністрів «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України» – на відміну від положення попередньої редакції: Кабінет Міністрів виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України. Отже, в новій редакції зазначено, що Кабінет Міністрів здійснює інші повноваження, а не інші функції. Водночас виключено положення, що Кабінет Міністрів України здійснює інші повноваження, визначені актами Президента України. І це логічно, оскільки Прем'єр-міністра і членів Кабінету Міністрів призначає не Президент України, а уже Верховна Рада України.

<i>Текст статті 120 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 120 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.</p>	<p>Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства <b>або організації</b>, що має на меті одержання прибутку.</p>
<p>Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.</p>	<p>Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.</p>

Ця стаття зазнала змін редакційного характеру з доповненням після слова “підприємства” словами “або організації”. У ній підтверджено таку важливу конституційну норму, яка попереджає посадову особу від зловживання службовим становищем, а саме, що члени Кабінету Міністрів, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 1 ст. 120).

\* \* \*

Узагальнюючи положення змін і доповнень, зафіксованих у Конституції України в редакції 2006р., що стосується Кабінету Міністрів України, можна зробити висновок, що вони спрямовані, на нашу думку, передусім на реалізацію принципу демократії та конституційної відповідальності при формуванні уряду України, призначенні його членів Верховною Радою України, а не Президентом України, на підвищення відповідальності уряду України перед Президентом України і Верховною Радою України, а парламенту України – за діяльність коаліційного Кабінету Міністрів України. Положення змін і доповнень до Конституції України конкретизовані в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Позитивним є те, що такий закон прийнятий. На це акцентувала в резолюції від 19 квітня 2007 року «Функціонування демократичних інститутів в Україні» Парламентська асамблея Ради Європи. Асамблея рекомендувала без подальшого зволікання привести Закон України про Кабінет Міністрів України у відповідність до Конституції України з урахуванням відповідних європейських стандартів та висновку Венеціанської комісії (п. 15.2 резолюції) (Голос України. – 2007. – 21 квітня. – С. 3).

### 3.4. Реформування прокуратури України в контексті конституційних змін

У роки незалежності України прокуратура за своєю державно – правовою природою як за Конституцією в редакції 1996 р., так і в редакції 2006 р. виступає відносно самостійним державним інститутом у механізмі державної влади. Прокуратура України не належить до органів жодної із гілок влади: законодавчої, виконавчої і

судової – і не підпорядкована їм. Вона виконує особливі, властиві тільки їй, функції. За Конституцією України в редакції 1996р. на неї поклалися такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 121 в редакції 1996р.).

У Законі України «Про прокуратуру», прийнятому 5 листопада 1991 року, були відсутні положення Конституції України 1996 року, зокрема, про місце і роль прокуратури в державному механізмі, її цілі та завдання, функціональні обов'язки, предмет та межі прокурорського нагляду тощо. Це вносило у діяльність прокуратури нестабільність, негативно позначалося на якості прокурорського нагляду і в цілому на результативності функціонування системи прокуратури.

Крім цього, 28 червня 2001 року закінчувалася дія перехідних положень Конституції України стосовно існуючого порядку арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, проведенні огляду та обшуку житла або іншої власності особи (п. 13 розділу 15 Перехідні положення).

Виникла потреба внесення змін до Закону України “Про прокуратуру”. У ході розробки в 2000-2001 роках проекту нового закону про прокуратуру виявилися різні підходи до реформування прокуратури та різне бачення її ролі й місця в системі органів державної влади. Одні політики та правознавці пропонували звести роль прокуратури України лише до участі в кримінальному переслідуванні злочинних діянь, позбавити її наглядових функцій. Інші виступали противниками незалежності прокуратури, мотивуючи це тим, що вона начебто здійснює тотальний контроль, який не має чітких меж, а сама перебуває поза будь-яким контролем. Треті були прихильниками концептуальних засад щодо прокуратури, зафіксованих у Конституції України. Четверті виступали проти позбавлення прокуратури права ведення попереднього слідства та нагляду за дотриманням і застосуванням законів, адже в перехідних положеннях чинної Конституції України визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Проте в Конституції України термін створення такої системи не визначений (п. 9 розділу XV “Перехідні положення”).

Парламент України 12 липня 2001 року прийняв Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», де визначив функції та повноваження прокуратури й законодавчо закріпив за її працівниками права та обов'язки (ВВРУ.-2001.-№44.-С. 904-908). Сфера впливу прокуратури була окреслена також Кримінальним і Кримінально-процесуальним кодексами, які протягом 2001 року зазнали докорінних змін, зумовлених Конституцією України (ВВРУ.-2001.-№34-35.-С.690-728; Голос України.-2001.-19 червня.-С.5-20).

Однак жорсткі дискусії про місце і роль прокуратури у системі органів державної влади продовжувалися та особливо загострилися після проведення в червні – липні 2001 року малої судової реформи, наслідком якої стало позбавлення прокурорів права на санкціонування арештів, обшуку житла та іншого володіння особи, а ці повно-

важення було передано виключно судам. Прокуратуру також було позбавлено повноважень щодо здійснення нагляду за законністю судових рішень.

Пізніше керівники органів прокуратури відповідно до Закону України “Про судоустрій”(2002р.) були позбавленні права ініціювати перед кваліфікаційною комісією суддів питання про дисциплінарну відповідальність суддів(ч.2ст.97). Цивільний процесуальний кодекс України (ст.293) і Закон України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів(ст.48) позбавити прокурорів можливості реагувати на допущені порушення при ухваленні рішень територіальних виборчих комісій про результати голосування і підсумки виборів, оскільки прокурори не включаються до переліку осіб, які можуть оскаржити такі рішення. Певною мірою обмежено повноваження прокуратури і у здійсненні нагляду за законністю виконавчого провадження Законом України “Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» (від 10.07.2003р).

Дискусії на суттєве звуження повноважень органів прокуратури продовжуються. Нині дискусійними залишаються питання прокурорського слідства і колишнього загального нагляду. Відповідно до перехідних положень чинної Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюватимуть діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюватимуть її функціонування (п. 9 розділу XV «Перехідні положення»).

Згідно Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року зазнали доповнень 121 та 122 статті Основного Закону держави, що стосуються прокуратури.

<i>Текст статті 121 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 121 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) підтримання державного обвинувачення в суді;</li> <li>2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;</li> <li>3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;</li> <li>4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.</li> </ol>	<p>Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) підтримання державного обвинувачення в суді;</li> <li>2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;</li> <li>3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;</li> <li>4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;</li> <li><b>5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.</b></li> </ol>

З порівняння положень цієї статті видно, що до чотирьох конституційних функцій прокуратури Основного Закону держави в редакції 1996р., про які вже йшлося і які загалом відповідають принципам Ради Європи, внесено доповнення, за яким на прокуратуру покладається також п'ята функція – «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» (п. 5 ст. 121 Конституції в редакції 2006р.). Отже, функції прокуратури України з таким доповненням дещо розширилися. Проте це доповнення не сприяє позитивному вирішенню питання відповідності українського законодавства нормам міжнародного права, а навпаки ускладнює процес європейської адаптації. Нинішня модель української прокуратури суттєво відрізняється від демократичних світових стандартів.

Європейська комісія “За демократію через право” у висновку щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України (12 – 13 грудня 2003р.) висловила застережливі міркування щодо даного доповнення до Конституції України і висловила рекомендації загального характеру – «забезпечити відповідність ролі і функцій прокуратури до європейських стандартів». Ці рекомендації стосуються всіх трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України: законопроекту 3207-1 від 1 липня 2003 р. – CDL (2003) 79; законопроекту 4105 від 4 вересня 2003 р. – CDL (2003) 80; законопроекту 4180 від 19 вересня 2003 р. – CDL (2003) 81. (Конституційна реформа: експертний аналіз. – С. 30-31; 36 – 37; 41).

У названих трьох законопроектах доповнення до Конституції України, що стосуються прокуратури України (п. 5 ст. 121), за змістом ідентичні. Нагадаємо, що в основу Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року ліг законопроект за реєстраційним №4180. Таким чином, рекомендації Венеціанської комісії відносяться і до даного Закону України, яким внесено конституційні зміни.

Як зазначається у висновку комісії, вона дуже зацікавилася запропонованою зміною, оскільки розширення повноважень прокуратури може розглядатись як крок назад, а не в напрямі слідування історичним традиціям прокуратури у правовій державі. У такій державі, як Україна, що претендує на підвищення ефективності політичної демократії, найважливішим є те, що установа, яка здійснює нагляд за дотриманням верховенства права, не є політичною. Створення окремої посади омбудсмена було б дуже доцільним (п. 44, 73 висновку) (Конституційна реформа: експертний аналіз. – С. 31, 37).

З огляду на це зазначимо, що в Україні відповідно до Конституції України парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб уже здійснює Уповноважений Верховної Ради України з питань прав людини (ст. 101). Такий інститут у зарубіжній юридичній літературі називається інститутом омбудсмена. Він на національному, регіональному і місцевому рівнях діє більше ніж у 100 державах світу (Юридична енциклопедія. – Т. 4 – С. 265 -266).

Правовий статус інституту омбудсмена в нашій країні визначається Конституцією України та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року №776/97. Він у своїй діяльності керується Основним Законом держави та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Уповноважений з прав

людини здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Він призначається Верховною Радою України на 5 років таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів (ВВРУ. – 1998. – № 20. -С. 314 – 324). Першим Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини стала Н. І. Карпачова (14.IV.1998 р.). Вона ж повторно була обрана на цю посаду 19 червня 2003 року, а втретє – 8 лютого 2007 року (Юридична енциклопедія. – Т. 6. – С. 216 – 217; Голос України. – 2007. – 9 лютого. – С. 2).

Таким чином, в Україні діє інститут омбудсмена. Проте нині його діяльність, враховуючи особливості сучасного суспільно-політичного розвитку України, на нашу думку, ще не може повністю забезпечити захист прав і свобод людини і громадянина в Україні, яка ще не стала правовою державою. З року в рік зростає число звернень громадян до цієї інституції. За 10 років діяльності до Уповноваженого з прав людини звернулися понад 825 тисяч громадян України та іноземців (Голос України. -2008.-12 квітня.-С.3). 17 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 року (ВВРУ. – 1997. – №40. – С. 699 -700). З того часу минуло 13 років. Строк невеликий, але він дає змогу підбити перші підсумки щодо готовності України до застосування міжнародних стандартів у галузі прав людини. Аналіз звернень громадян України до Європейського Союзу з прав людини за період з 1999 по 2008 роки свідчить, що наша країна до цього ще не готова. Кількість звернень в 2007 році зросла мало не в геометричній прогресії. Так, у період з 1999 по 2006 рік до цієї інстанції з України зверталися 263 рази, а лише за 2007р.-109 разів. Наша країна четверта в Європі за кількістю скарг до Європейського суду з прав людини – майже 9 відсотків від їх загальної кількості. А загалом громадяни України подали до Європейського Суду більше 21 тисячі звернень, з яких рішення були ухвалені по 8500. Лише у 2008 році Україна сплатила більше 20 млн грн на виконання рішень Європейського Суду, з них понад 5 млн грн за моральну шкоду, 15 млн грн виплачено позивачам на виконання рішень національних судів (Урядовий кур'єр.-2009.-29 січня.-С.5).

Тривожна ситуація щодо виконання рішень національних судів. Причиною цього є прогалини в законодавчому регулюванні. За даними Міністерства юстиції України нині 75-90% справ, що розглядаються в Європейському Суді з прав людини, стосуються заявлених порушень статей 6, 13 Конвенції про захист прав та основних свобод людини і громадянина та статті 1 Протоколу першого до Конвенції в частині тривалості виконання судових рішень національних судів, винесених на користь заявників, наявності ефективних засобів правового захисту при тривалому невиконанні судового рішення та втручання держави у право заявників на мирне володіння своїм майном (Урядовий кур'єр. – 2005. – 18 березня. – С.10,Права людини.-2007.-№5.-С.2)

З огляду на вищевикладене серед вчених-правознавців та прокурорів – практиків відсутня єдність думки щодо реформування прокуратури. Про це свідчить зміст низки заходів з даної проблем, проведених останнім часом. Зокрема, гостра дискусія з проблем реформування конституційного статусу прокуратури розгорнулася під час проведення «круглого столу» на тему «Реформування конституційного статусу прокуратури і її роль у системі захисту прав людини», проведеного Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин у лютому 2005 року. На думку тодішнього голови комітету Г. Удовенка, реформу не можна буде завершити без приведення прокуратури у відповідність до європей-



ських стандартів. Він підкреслив, що зміни, внесені до Конституції України 8 грудня 2004 року, засвідчили наміри держави зберегти інститут прокуратури реформованим, тобто повернутим до старої системи радянської прокуратури. Іншої думки був экс-Генеральний прокурор України М. Потєбенько. При реформуванні прокуратури він пропонував позбавити її функцій слідства, залишивши загальний нагляд, оскільки акти прокурорського реагування, на його думку, є найбільш дієвим і ефективним засобом захисту прав людини. Значна частина учасників «круглого столу» підтримали пропозиції про необхідність збереження за прокуратурою загального нагляду для захисту прав людини і реформування системи слідства. Серед таких учасників були директор Інституту держави і права НАН України Ю. Шемшученко, заступник Генерального прокурора України Т. Корнякова, ректор Академії адвокатури Т. Ворфоломєєв та ін. Деякі учасники «круглого столу», серед яких був і тодішній заступник Голови Конституційного Суду України В. Шаповал, висловили протилежну точку зору. Замість збереження за прокуратурою функцій загального нагляду, що, на їх думку, суперечить європейським стандартам, необхідно здійснити судову реформу і посилювати судовий захист прав людини. З огляду на це, наглядові функції прокуратури стануть зайвими. За здійснення захисту прав людини через суд виступила тодішній заступник міністра юстиції І. Ємельянова, суддя Верховного Суду України В. Панєвін та ін. (Право України. – 2005. – № 4. – С. 138 – 139).

Щодо місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади в Україні своїми міркуваннями на сторінках газети «Голос України» неодноразово ділився народний депутат України В. Мойсик. Він є прихильником зауважень експертів Європейської (Венеціанської) комісії за демократію через право щодо положень проекту Кримінально-процесуального кодексу України, що стосуються функціонування прокурорських органів, та проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру». При цьому зауважимо, що зазначені законопроекти отримали високу оцінку вітчизняних наукових та практичних установ. Автор робить висновок, що ті зміни, якими в Україні пишалися як європейськими, самою Європою оцінені як косметичний ремонт старої державної машини, оскільки вони не дали, на його думку, чіткого визначення ні місця, ні ролі прокуратури в системі органів державної влади в Україні (Голос України. – 2005. – 15 червня. – С.1, 6).

У світі існують різні підходи до визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. Прокуратура як: 1) самостійна інституція; 2) у складі виконавчої влади; 3) у складі судової влади; 4) у складі законодавчої влади. Самостійними органами державної влади є прокуратури Азербайджану, Білорусії, Вірменії, Екватору, Іраку, Кореї, Туркменістану та Узбекистану. У складі виконавчої гілки влади перебувають прокуратури Австрії, Бельгії, Данії, Єгипту, Ізраїлю, Італії, Канади, Польщі, Румунії, Туреччини, Німеччини, Японії та інших держав. До судової гілки влади належать прокуратури Грузії, Латвії, Люксембургу, Молдови, Колумбії, Уругваю тощо, а до законодавчої влади - Венесуели, Китаю та інших держав (Голос України.-2008.-13 травня.-С.9).

Раніше В.Мойсик пропонував підпорядкувати органи прокуратури в Україні законодавчій гілці влади так, як підпорядковані парламенту України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, що формуються вищим законодавчим органом країни, здійснюють свою діяльність незалежно від будь-яких державних органів та посадових осіб, мають високий правовий статус широкі й дієві

повноваження, керуються у своїй діяльності Конституцією України, спеціальними законами про ці інституції та іншим чинним законодавством України (Голос України.- 2005.-15 червня.-С.1,6). Щоправда з часом його погляди щодо місця прокуратури в системі органів державної влади змінилися. Нині він виступає, щоб зберегти прокуратуру України як незалежну державну інституцію- самостійний державний орган (Голос України.-2008.-13травня.-С.7). Проте окремі політичні та державні діячі є прибічниками того, щоб прокуратуру включити в систему міністерства юстиції України. У зв'язку з цим попередній Генеральний прокурор України С. Піскун, коментуючи свій виступ на 6-й Конференції Генеральних прокурорів європейських країн, що проходила в Будапешті (травень 2005 р.), зазначив, що з точки зору свого становища Генеральна прокуратура України виглядає якнайкраще. На його думку, система прокуратур окремих європейських країн, що знаходиться в системі юстиції, малоефективна, оскільки зберігається кадрова залежність, а також залежність у прийнятті процесуальних рішень прокурорів. Щодо існуючого в Україні механізму призначення Генерального прокурора Президентом України за згодою Верховної Ради України, то він вважав, що цей механізм гарантує Генеральному прокурору незалежність від політичних сил, правоохоронних інституцій, додає його діям сили і переконаності (Урядовий кур'єр. – 2005. – 2 червня. – С. 3).

І все ж Парламентська асамблея Ради Європи, засідання якої відбулося на початку жовтня 2005 року, критично оцінила виконання Україною зобов'язань, узятих під час вступу в 1995 році до цієї організації і, зокрема, що стосується прокуратури. Діяльність прокуратури, згідно з прийнятою ПАРЕ резолюцією, є одним з найбільших недоліків. Співавторка доповіді Рената Вольвенд підкреслила, що Генеральний прокурор не повинен бути омбудсменом: звинувачувати одних і захищати інших осіб, що українська прокуратура, незважаючи на вимоги Ради Європи, ще й досі працює за радянськими принципами (Голос України. – 2005. – 6 жовтня. – С. 5).

З огляду на це свою думку з цього питання висловив тодішній Голова Верховної Ради України В. Литвин у виступі на пленарному засіданні Четвертої (жовтневої) частини сесії Парламентської асамблеї Ради Європи в Страсбурзі 6 жовтня 2005 року. Він зазначив, що процес політичної реформи ще не довершений, що між політичними силами можна буде досягти компромісу і консенсусу, усунути ті моменти, які викликають у ПАРЕ найбільше сумнівів і, зокрема, що стосується наглядових функцій прокуратури (Голос України. – 2005. – 7 жовтня. – С. 4).

Парламентська Асамблея Ради Європи у рекомендації №1722 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року запропонувала органам влади України подати для оцінки експертам Ради Європи, таким як Венеціанська комісія, нові проекти конституційних поправок та проекти законів про реформу прокуратури тощо (пункт 2.4.3. рекомендації). На це активно зреагував Президент України. З метою забезпечення належного виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства в Європейському Союзі та беручи до уваги Резолюцію №1466 (2005) і рекомендацію №1722 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року, Президент України 20 січня 2006 року видав указ за №39, яким затвердив План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи. Планом заходів передбачалося до 1 квітня 2006 року підготувати проект закону про внесення змін до Конституції Украї-

ни з урахуванням висновків Венеціанської Комісії та пункту 14 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року, що зумовлює внесення відповідних змін до розділу, яким визначається статус прокуратури (підпункт 1 пункту 1) (Офіційний вісник України. – 2006. – №4. – Є. 24).

На виконання указу проект закону України «Про внесення змін до Конституції України», що стосується прокуратури, був підготовлений Генеральною прокуратурою України відповідно до міжнародних принципів і стандартів щодо її ролі та місця в демократичному суспільстві з урахуванням історичних традицій та реального стану суспільного і державного розвитку нашої країни, зняття застережень експертів Ради Європи щодо функцій прокуратури України та захист прав людини, суспільних і державних інтересів.

На відміну від сучасного правового статуту прокуратури України, як відносно самостійного державного органу в механізмі державної влади, що передбачено Конституцією України в редакціях 1996 і 2006 років, проект закону пропонує віднести прокуратуру до судової гілки влади. Так, у статті 121 законопроекту фіксується положення, що прокуратура України становить єдину незалежну систему органів судової влади (Вісник прокуратури. – 2006. -№4.-С. 4, Урядовий кур'єр.-2008.-5 лютого.-С.7).

Пропозицію про віднесення прокуратури до судової гілки влади автори законопроекту обґрунтовують, як на мене, логічно тим, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст.6 Конституції). Водночас місце прокуратури в системі органів державної влади щодо такого поділу в Основному Законі країни не визначено, що створює загрозу порушенню зазначеного принципу при визначенні повноважень прокуратури. На це неодноразово вказували експерти Ради Європи (Урядовий кур'єр. – 2006. – 14 квітня. – С. 6; Вісник прокуратури. -2006.-№ 4.-С. 5).

Автори законопроекту наводять приклади різного підходу у світовій практиці до визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. Зокрема, до виконавчої гілки влади прокуратура належить в Австрії, Естонії, Німеччині, до законодавчої – у Венесуелі, Колумбії, Люксембурзі. Проте в більшості сучасних демократичних країн спостерігається тенденція віднесення прокуратури, як правило, до судової гілки влади: Бельгія, Італія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія та ін. На шлях віднесення прокуратури до судової, а не до виконавчої гілки влади стала переважна більшість постсоціалістичних країн, зокрема, Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова, Казахстан, Латвія, Литва, Росія, Болгарія, Румунія та ін. (Вісник прокуратури. – 2006. – №3. -С. 119; №4. – С. 5). У Фінляндії під час останньої реформи прокуратуру вилучено із виконавчої та віднесено до судової гілки влади. Польща також веде пошуки більш досконалої моделі роботи органів прокуратури, яка перебуває у системі міністерства юстиції (Урядовий кур'єр. – 2006. – 15 серпня. – С. 5).

Віднесення прокуратури в Україні до судової гілки влади, на їх думку, обумовлюється також тим, що її функції безпосередньо пов'язані зі здійсненням правосуддя, а професії судді та прокурора за своїм характером є споріднені. Водночас в умовах, коли демократія в Україні перебуває лише на стадії становлення, коли країна перебуває в складній соціально-економічній ситуації, включення прокуратури до виконавчої гілки влади (міністерства юстиції) може призвести тільки до політизації прокуратури, її залежності від парламентської коаліції депутатських фракцій та

певних політичних сил. За роки незалежності прокуратура уже ставала заручником у політичному протистоянні законодавчої та виконавчої гілок влади, що призводило до зміни генеральних прокурорів.

Варто погодитися з думкою Генерального прокурора України О. Медведька, що віднесення прокуратури в Україні до системи судової влади стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, який дозволить забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури в демократичних країнах (Вісник прокуратури. – 2006. – № 10.-С. 5).

Підготовлений Генеральною прокуратурою України законопроект вивчався експертами Ради Європи. Зокрема, Інститутом з міжнародних досліджень у Монте-Карло було сформовано експертну групу, яку очолив колишній Генеральний Секретар Ради Європи Вальтер Швіммер. З часу членства України у Раді Європи (з 1995 р.) він постійно вивчав проблеми державотворення в нашій країні та надавав рекомендації щодо необхідності й шляхів реформування вітчизняної правової системи. Тому висновок цієї експертної групи для України важливий, адже він відображає європейське бачення ролі та місця прокуратури в Українській державі.

У кінці вересня 2006 року Вальтер Швіммер, представляючи висновки європейських експертів, зустрівся з тодішніми Головою Верховної Ради України О. Морозом і Прем'єр-міністром України В.Януковичем, поінформувавши їх про вірність запропонованого Генеральною прокуратурою України курсу реформ. У висновках віталояся законопроект «Про внесення змін до Конституції України», відзначалося його європейський дух та водночас підтримувалася запропонована Генеральною прокуратурою України модель незалежної прокуратури у складі судової гілки державної влади. Він привітав наміри парламенту та уряду України забезпечити роботу прокуратури більш незалежною. «Прокуратура немає бути інструментом впливу політичних партій», – зазначив Вальтер Швіммер (Урядовий кур'єр. – 2006. – 27 вересня. – С. 2; Голос України. – 2006. – 27 вересня. – Є. 2; Вісник прокуратури. – 2006. -№11. – С. 22).

На початку жовтня 2006 року відбулася міжнародна науково – практична конференція «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи», в якій взяли участь експерти Ради Європи. Законопроект про внесення змін до Конституції України, що стосується прокуратури, здобув загальну позитивну оцінку. Законопроект пропонує внести зміни і доповнення до статей 121, 122 і 123 Конституції України. Так, у статті 121 передбачається, що прокуратура України становить єдину незалежну систему органів судової влади, на яку покладаються такі функції: 1) кримінальне переслідування в досудовому провадженні та підтримання державного обвинувачення в суді; 2) захист прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів, а також представництво їхніх інтересів у суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно – розшукову діяльність та досудове розслідування; 4) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян (Урядовий кур'єр. – 2006 .- 14 квітня. – С. 6; Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 4 -5).

Порівняльний аналіз положень статті 121 чинної Конституції України в редакції 2006р. і законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» свідчить про те, що законопроектом пропонуються суттєві доповнення та зміни, які стосуються

принципів діяльності прокуратури та її функцій. Законопроект пропонує такий визначальний принцип діяльності прокуратури, як її незалежність. Відповідно до цього принципу прокурори здійснюватимуть свої повноваження виключно на підставі дотримання Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень політичних організацій і громадських об'єднань. Фіксація принципу незалежності діяльності прокуратури відсутня в Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років. Можливо, це дозволило втягнути чимало працівників прокуратури як у центрі, так і на місцях у політичні процеси, що особливо виявилися під час підготовки до виборчої кампанії та проведення виборів Президента України в 2004 році і що негативно позначилося на стані законності в Україні. (Детальніше див. Остапчук В. Проблеми прокуратури у контексті її взаємовідносин з політичною владою в Україні.) (Урядовий кур'єр. – 2005. -13 січня.-С. 7-8).

У Конституції України в редакціях 1996 та 2006 років і в законопроекті фіксується такий важливий принцип прокуратури, як її єдність. Генеральний прокурор України О. Медведько в статті «Європейське майбутнє прокуратури України у світлі конституційних змін» так розкриває розуміння цього принципу. Принцип єдності прокуратури означає, що в Україні існує лише одна система органів, на які покладається виконання прокурорських функцій. Усі органи прокуратури здійснюють свої повноваження за єдиними принципами і правилами. Організаційне керівництво здійснюється відповідними прокурорами на основі єдиноначальності (Вісник прокуратури. -2006.-№4.-С. 5).

Законопроект пропонує зміни щодо функцій прокуратури. По-перше, скасувати функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами (пункт 5 статті 121 Конституції України в редакції 2006р.). Нагадаємо, що цієї функції прокуратура набула відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та яка викликала стурбованість у Венеціанської комісії, оскільки, на її думку, таке розширення повноважень прокуратури було кроком назад від історичних традицій прокуратури в країнах, що керуються принципом верховенства права.

По-друге, до функції «підтримання державного обвинувачення в суді», що зафіксовано в Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років (п. 1. ст.121), пропонується доповнити функцію «кримінального переслідування у досудовому провадженні». Автори законопроекту обґрунтовують таке доповнення тим, що підтримання державного обвинувачення в суді є обов'язковою складовою кримінального переслідування (Урядовий кур'єр. -2006. – 14 квітня. – С. 6). Венеціанська Комісія підтримала пропозицію законопроекту покласти на прокуратуру функцію кримінального переслідування, оскільки це стосується основної сфери діяльності будь-якої прокуратури.

По-третє, у законопроекті пропонується змінити функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів (пункт 9 розділ XV «Перехідні положення» Конституції) на функцію захисту прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів та об'єднати її з існуючою функцією представництва інтересів громадянина або держави в суді (пункт 2 статті 121 Конституції України в редакції 1996 і 2006рр.). Тоді пункт 2 статті 121 пропонується подати у такій редакції – на прокуратуру покладається «2)захист прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних

інтересів, а також представництво їхніх інтересів у суді у випадках, визначених законом» (Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 4 – 5). На переконання авторів законопроекту (і з ними варто погодитися) запропонована в такій редакції функція за своїм призначенням, змістом і метою не суперечить міжнародним нормам та стандартам у гуманітарній сфері і притаманна органам прокуратури в багатьох європейських країнах. Логічно, що в такому визначенні ця функція набуває значення додаткового механізму захисту прав людини, гарантованого як Конституцією і законами України, так і загальновизнаними нормами міжнародного права (Загальною декларацією прав людини, проголошеною Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, Конвенцією про захист прав і основних свобод людини, підписаною 4 листопада 1950 року та ін.).

Водночас зазначимо, що коли Україна перебуває лише на етапі становлення демократії, коли в переважній частині громадян рівень достатку ще низький, а законодавство про надання безоплатної правової допомоги в країні відсутнє, коли судова система перевантажена зверненнями громадян про захист порушених їхніх прав, коли наявні численні випадки прийняття незаконних судових рішень, коли невизначена тривалість процесу проведення судово-правової реформи, в цих умовах необхідність в існуванні різних механізмів захисту прав людини з боку державних органів, у тому числі з боку прокуратури, як на мене, залишається.

На підтвердження цих міркувань можна навести багато фактів. Зупинимося на окремих з них. Так, потік звернень громадян в суди по захист порушення їхніх прав зріс з 500000 в 1992 році до понад 6000000 в 2005 році, тобто в 12 разів, а навантаженість на суди першої інстанції з 1990 року зросла вчетверо, на апеляційні та Верховний – в двічі – тричі за тих надзвичайно складних умов, у яких вони працюють (лише 10% судів мають приміщення, які відповідають вимогам здійснення судочинства) (Голос України. – 2005. – 9 грудня. – С.3). Кількість звернень громадян в суди зросла і в останні роки. Так, у 2008 році судами загальної юрисдикції першої інстанції розглянуто 8,9 млн. справ, що на три з половиною мільйона більше, ніж у 2004 р. І це все зробили 8 тисяч працюючих суддів (Голос України. – 2008. – 15 листопада. – С. 5; 2009.- 21 березня. – С.8). Президент України В. Ющенко зазначив, що «мусимо визнати-правосуддя не стало доступним для переважної більшості громадян України. Практично відсутня безплатна правова допомога. Майже половина судових рішень сьогодні не виконуються» (Урядовий кур'єр. – 2005. – 6 грудня. – С. 2 – 3). Тому нині функція прокуратури щодо відновлення порушених прав громадян є затребуваною.

Водночас з тим аналіз конституцій країн СНД та низки постсоціалістичних європейських країн свідчить, що в них функцію захисту державних і суспільних інтересів, прав людини та громадянина виконують також і прокуратури. Серед країн СНД така функція покладається, зокрема, на прокуратури в Азербайджані, Білорусії, Вірменії, Казахстані, Киргизії, Молдові, Росії, Таджикистані, Туркменії, Узбекистані, а серед постсоціалістичних європейських країн – на прокуратури в Латвії, Литві, Болгарії, Польщі, Румунії, Словацькій Республіці, Угорщині, Хорватії тощо. (Вісник прокуратури – 2006. – № 4. – С. 6 – 7). Країни Латвія, Литва, Болгарія, Польща, Румунія, Угорщина є членами Європейського Союзу. Щодо такої функції прокуратур цих країн європейські структури не висловили жодних зауважень. Правда, Венеціанська Комісія з розумінням поставилася до того, що нині і на прокуратуру України можуть

покладатися повноваження щодо захисту прав людини і громадянина. Водночас вона зауважила, що в майбутньому ця роль має бути покладена на інші органи або виконуватися особами самостійно, за допомогою адвокатів за їх власним вибором.

По-четверте, законопроект пропонує змінити редакцію функції нагляду прокуратури за дотриманням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, та розширити її зміст. У чинній Конституції України ця функція зафіксована так: на прокуратуру покладається «4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» (п. 4 ст. 121 Конституції). Така редакція цієї функції, на думку експертів Ради Європи, дає підстави для помилкових тлумачень про те, що прокуратура здійснює нагляд за судами при зверненні вироків (ухвал) до виконання.

Законопроект пропонує нову редакцію цієї функції, а саме: на прокуратуру покладається «4) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян». Отже, з такої редакції пункту 4 ст. 121 законопроекту чітко випливає, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів не судами, а органами та установами, які виконують судові рішення. Водночас законопроект пропонує поширити наглядові повноваження прокуратури не лише за виконанням судових рішень у кримінальних справах, що зазначено в чинній Конституції України, а й в інших категоріях справ – цивільних, господарських, адміністративних, – оскільки в редакції законопроекту про виконання судових рішень не виділяється конкретна категорія справ.

Постає запитання, чи доцільно поширювати наглядові повноваження прокуратури за виконанням судових рішень з усіх категорій справ. Враховуючи реальний стан з виконанням судових рішень в Україні (майже половина їх не виконується), гадаю, що прокурорський нагляд поряд з судовим контролем може виступати як додаткова гарантія захисту державних інтересів та прав і свобод громадян нашої країни.

<i>Текст статті 122 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 122 Конституції України в редакції 2006 року</i>
<p>Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.</p> <p>Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.</p>	<p>Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та <b>звільняється з посади за згодою Верховної Ради України</b> Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.</p> <p>Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.</p>

Ця стаття Конституції України за новою редакцією зазнала незначних змін. Конституція України в редакції 1996р. і Закон України «Про прокуратуру» закріпили механізм контролю за наслідками роботи органів прокуратури з боку суспільства. Він передбачив призначення Генерального прокурора України на посаду Президентом України лише за згодою Верховної Ради України, відставку його з посади у зв'язку

з висловленою Верховною Радою України недовірою, обов'язок Генерального прокурора України не менш як один раз на рік інформувати Верховну Раду України про стан законності в державі тощо (ч. 1 ст. 122 Конституції України в редакції 1996р).

В Основному Законі України в редакції 2006р. частина перша статті 122 доповнена положенням, що посилює механізм контролю за роботою органів прокуратури. Якщо за Конституцією України в редакції 1996р. Генеральний прокурор України призначався на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України, а звільнявся з посади Президентом України одноособово, то Основний Закон держави в редакції 2006р. фіксує норму, за якою Генеральний прокурор України не лише призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України, а й звільняється Президентом України також за згодою Верховної Ради України. Це конституційне положення включене до Закону України «Про прокуратуру» Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо порядку звільнення Генерального прокурора України» від 4 вересня 2008 року №205-VI. (Голос України.-2008.-25 вересня.-С.3; Урядовий кур'єр. – 2008.-25 вересня.-С.5). Таке доповнення до статті 122 Конституції України, як на мене, є логічним з точки зору необхідності поглиблення принципу демократизму в роботі з прокуратурою, утвердження незалежності Генерального прокурора України від однієї, хоча й найвищої посадової особи – Президента України, застереження глави держави проти одноособового вирішення питання, що стосується звільнення такої ключової особи, яким є Генеральний прокурор України.

У практиці роботи як попереднього, так і нинішнього Президента України допускалися випадки, коли звільнення з посади Генерального прокурора України здійснювалося главою держави одноособово, що викликало в частини суспільства, особливо в опозиційних політичних сил негативне сприйняття. Зокрема, 29 жовтня 2003 року Президент України Л. Кучма видав Указ про звільнення з посади Генерального прокурора України С. Піскуна, не зазначивши при цьому в документі ніяких підстав для такого діяння. Тодішні опозиційні сили вказували на незаконність Указу Президента України з даного питання (Товариш. –2003. – 6–12 листопада. – С.1; Столиця. 2003. – 31 жовтня – 6 листопада. – С. 2).

З огляду на це проаналізуємо положення чинного законодавства, що стосується питання звільнення з посади тодішнього Генерального прокурора України С. Піскуна. Конституція України в редакції 1996р. чітко не встановлювала повноваження Президента України стосовно звільнення Генерального прокурора України. У Конституції України в редакції 1996р. було записано, що Генеральний прокурор України звільняється з посади Президентом України (п. 11 ст. 106, ч. 1 ст. 122 Конституції України в редакції 1996р.). Тодішній Основний Закон держави не визначав процедури звільнення Генерального прокурора України.

Проте Конституція України в редакції 1996р. і Закон України «Про прокуратуру» чітко фіксували положення: Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади (ч. 1 ст. 122 Конституції в редакції 1996р.). Поряд з цим Законом України «Про прокуратуру» в редакції від 2001 року чітко вказано підстави звільнення Генерального прокурора України з посади в інших випадках, зокрема, у разі: 1) закінчення строку, на який його призначено (строк повноважень Генерального прокурора України п'ять років; С. Піскуна було призначено генпрокурором за згодою 347 народних депутатів Укра-



їни 4 липня 2002 року/ і він пропрацював генпрокурором лише трохи більше року і трьох місяців 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) порушення вимог щодо несумісності; 4) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 5) припинення його громадянства; 6) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням (ч. 2 ст. 2 Закону) (ВВРУ. – 2001. – №44. – С. 904).

Із вищезазначених підстав в Указі Президента України не було вказано жодної. Отже, звільнення тодішнього Генерального прокурора України, на думку тодішньої опозиції, відбулося незаконно. Відповіді тодішнього Президента України Л. Кучми на запитання журналістів про підстави звільнення з посади Генерального прокурора України С. Піскуна виглядали, на думку тієї ж опозиції, непереконливими і політизованими. Генпрокурор обвинувачувався в надмірній «політизації роботи Генеральної прокуратури», неналежному виконанні службових обов'язків («багато галасу і мало конкретних результатів»), у створенні свого політичного іміджу тощо.

Печерський суд м. Києва 9 грудня 2004 року визнав незаконним звільнення С. Піскуна з посади Генерального прокурора України. Тодішній Президент України Л. Кучма 10 грудня 2004 року своїм Указом поновив його на посаді Генерального прокурора України. При новому Президентові України він продовжував виконувати свої функціональні обов'язки до 14 жовтня 2005 року.

Згідно Указу Президента України В. Ющенко від 4 листопада 2005 року №1542 наступним Генеральним Прокурором України був призначений О. Медведько, який очолював прокуратуру України до 26 квітня 2007 року. Втім, у період політичної кризи у квітні 2007 року на виконання рішення Шевченківського районного суду міста Києва та, керуючись конституційною нормою, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України (ч. 5 ст.124 Конституції України), Президент України Указом «Питання С. Піскуна» від 26 квітня 2007 року №357 скасував свій указ від 14 жовтня 2005 року №1441 «Про звільнення С. Піскуна з посади Генерального прокурора України», поновивши його на посаді Генерального прокурора України. Водночас він цим же указом скасував також свій указ від 4 листопада 2005 року № 1542 «Про призначення О. Медведька Генеральним прокурором України» (Урядовий кур'єр. – 2007. – 28 квітня. – С. 4)

Таким чином, Президент України виправив свою помилку. На засіданні колегії Генеральної прокуратури України він нагадав, що це уже друга постанова суду першої інстанції стосовно цього питання. «Хтось хотів, щоб через подібні кроки Президент був утягнений у конфлікт між судами, який би затягнувся на тижні чи місяці, сформував дестабілізацію в Генеральній прокуратурі, відчуття двовладдя, невизначеності. Я не є прихильником такого процесу», – запевнив В. Ющенко (Демократична Україна. – 2007. – 27 квітня. – С. 3). Втім, у пік політичного протистояння в кінці травня 2007 р. Президент України звільнив С. Піскуна з посади Генерального прокурора України та поновив на цій посаді О. Медведька. (Урядовий кур'єр. – 2007. – 5 червня. – С. 4).

Правове рішення щодо вищезазначених фактів може дати лише Конституційний Суд України. Генеральна прокуратура звернулася до нього з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру», тобто дати офіційне тлумачення словосполучень «строк повноважень Генерального прокурора України п'ять років», а

також відповісти на питання, чи може встановлений Конституцією та законом України строк повноважень Генерального прокурора України перериватися, зупинятися чи продовжуватися (справа №1-25/2008; 2 квітня 2008 року №5-рп/2008).

На основі аналізу положень Конституції та Закону України «Про прокуратуру» Конституційний Суд України вирішив таке. «В аспекті конституційного подання положення частини другої статті 122 Конституції України „строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років» та частини третьої статті 2 Закону України „Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789–ХІІ „строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п'ять років” необхідно розуміти як безперервний визначений у часі період, перебіг якого починається з моменту набрання чинності актом про призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів і закінчується зі спливом п'яти календарних років».

При цьому Конституційний Суд України виходив із аналізу наступних положень чинного законодавства України:

- прокуратура України становить єдину систему, яку очолює Генеральний прокурор України. Він призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України (п.25 ч.1 ст.85, п.11 ч.1 ст.106, ст.121, ч.1 ст.122 Конституції).
- організація і порядок діяльності органів прокуратури визначаються виключно законами України (п.14 ч.1 ст.92, ст. 123 Конституції).
- строк здійснення повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п'ять років (ч.2 ст.122 Конституції, ч.3 ст.2 Закону).

Конституційний Суд України підкреслив, що наявність строків у зазначених нормах права надає визначеності у реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав та обов'язків. З настанням або закінченням відповідного строку пов'язане виникнення, зміна чи припинення правовідносин. **Строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів є однією з гарантій їх незалежності.** Метою законодавчого закріплення безперервного п'ятирічного строку повноважень прокурорів є запобігання сторонньому безпідставному втручанням у їхню роботу, унеможливлення незаконного звільнення з посади та виключення інших протиправних впливів.

Глава держави має право призначити відповідну особу на посаду Генерального прокурора України та звільнити її з цієї посади лише після надання Верховною Радою України згоди на такі дії (ч.1 ст.122 Конституції).

Акти Президента України про призначення відповідно до законодавства на посаду Генерального прокурора України і звільнення з цієї посади набирають чинності з моменту їх видання.

Строк повноважень Генерального прокурора України починається з моменту набрання чинності актом Президента України про призначення особи на цю посаду і закінчується зі спливом п'яти календарних років. Після закінчення п'ятирічного строку особа не має права здійснювати повноваження Генерального прокурора України. Закінчення строку повноважень Генерального прокурора України є безумовною підставою для його звільнення з посади Президентом України за згодою з Верховною Радою України.

Конституційний Суд України установив, що Генеральний прокурор України може бути звільнений з посади до закінчення п'ятирічного строку повноважень виключно з підстав, визначених частиною першою статті 122 Конституції України, частинами першою, другою статті 2 Закону, а саме: висловлення Верховною Радою України недовіри, що має наслідком відставку з посади; неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства або подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням. Порядок звільнення з названих підстав має відповідати вимогам частини першої статті 122 Конституції України.

Аналіз норм чинного законодавства України, що стосуються предмета конституційного подання, свідчить про відсутність у ньому (законодавстві) положень, які допускали б можливість переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора України, у тому числі й у випадку його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду.

Таким чином рішення Конституційного суду України внесло ясність щодо процедури дострокового звільнення Генерального прокурора України: він не може бути звільнений з посади без належних підстав протягом п'яти років без згоди з Верховною Радою України.

З огляду на вищезгадані юридичні факти, що стосуються звільнення Генерального прокурора України, заслуговують на увагу пропозиції проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», підготовленого Генеральною прокуратурою, які передбачають суттєві зміни до статті 122 Основного Закону держави щодо порядку звільнення з посади Генерального прокурора України, встановлення вимог до особи, яка може обіймати цю посаду тощо.

У Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років зафіксована норма про те, що прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. Ця конституційна норма в законопроекті не змінюється. У Конституції України в редакції 2006р. вказано, що звільнення Генерального прокурора України з посади відбувається Президентом України за згодою Верховної Ради України, проте не вказано, яке звільнення – у зв'язку зі закінченням строку повноважень чи дострокове. Законопроект пропонує розмежувати порядок звільнення Генерального прокурора України з посади у зв'язку із закінченням строку, на який його призначено, та на дострокове звільнення. У зв'язку зі закінченням строку повноважень Генерального прокурора, законопроект пропонує звільняти його з посади лише Президентом України. Дострокове ж звільнення Генерального прокурора з посади законопроектом пропонується здійснювати лише за згодою Верховної Ради України. При чому у парламенті за таке рішення має проголосувати кваліфікована більшість (не менше як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України). Проте випадки та підстави дострокового звільнення з посади Генерального прокурора мають бути визначені законом. Це, на думку авторів законопроекту, слугуватиме додатковою гарантією належного виконання Генеральним прокурором службових обов'язків (Урядовий кур'єр. – 2006. – 16 квітня. – С. 6).

Ще один важливий аспект порядку призначення і звільнення Генерального прокурора України. Він має гарантувати реалізацію такого визначального принципу, як незалежність прокурорів. Тому законопроект пропонує скасувати таку норму, як ви-

словлення Верховної Ради України недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. Ця норма зафіксована у Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років (ч. 1 ст. 122). Така пропозиція законопроекту відповідає рекомендаціям експертів Ради Європи. Конституційна норма «висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору», на думку експертів Ради Європи, є формою політичної відповідальності, що є не сумісним із статусом Генерального прокурора. Поряд з цим існуючий порядок звільнення Генерального прокурора порушує баланс механізму стримувань і противаг між різними видами державної влади, зокрема Верховною Радою України і Президентом України (особливо коли парламентська коаліція і Президент України представляють різні політичні сили), оскільки тоді, маючи більше прав, парламент може відіслати Генерального прокурора у відставку.

Запропонований порядок призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора України, а також особливості його правового статусу (незалежності) потребують певних форм зовнішнього контролю за його діяльністю. Тому, на нашу думку, заслуговує на увагу пропозиція законопроекту визначити в Основному Законі держави, що Генеральний прокурор України щорічно інформує про діяльність органів прокуратури Президента України та Верховну Раду України. Таке положення відсутнє в Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років.

Законопроект передбачає встановити конституційні вимоги до претендентів на посаду Генерального прокурора України так, як це передбачено в Основному Законі держави, зокрема, до суддів Конституційного Суду України (ч. 2. ст. 148), що має гарантувати високий фаховий рівень претендента і знання ним специфіки роботи в органах прокуратури. У Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років такі вимоги до претендента на цю ключову посаду у дуже важливому державному органі відсутні. У законопроекті вони пропонуються. Генеральним прокурором України може бути призначений громадянин України, який досяг 40 років, має вищу юридичну освіту, стаж в органах прокуратури не менше як 15 років, проживає в Україні протягом останніх 10 років та володіє державною мовою.

У законопроекті пропонується збільшити строк повноважень Генерального прокурора України. У Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років він визначається 5 роками. Автори законопроекту пропонують збільшити його до 7 років. Вони посиляються на висновки експертів Ради Європи, які вважають що п'ятирічний строк повноважень Генерального прокурора України не забезпечує належним чином його неупередженість та незалежність від політичних сил і має бути збільшений.

\* \* \*

Отже, Конституція України в редакції 2006р. фіксує нове бачення ролі і місця прокуратури в системі органів влади, розширення функцій прокуратури України стосовно її нагляду за додержанням законів у сфері прав і свобод людини і громадянина та надання Верховною Радою України згоди не тільки на призначення Генерального прокурора України Президентом України, а й на його звільнення, що сприятиме демократизації процесу звільнення Генерального прокурора України з посади і посилення в цьому процесі впливу парламенту України. Проте положення чинної ре-

дакції Основного Закону держави щодо прокуратури не відповідають європейським стандартам. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України», що стосується прокуратури, пропонує положення, які б визначали місце і роль прокуратури у контексті принципів демократичного суспільства.

На цьому настоює і Рада Європи. Парламентська асамблея Ради Європи у резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 року рекомендує поновити проект реформування Конституції України відповідно до європейських стандартів, зокрема, і в частині положень, що стосуються прокуратури України, як це передбачено у висновках Венеціанської комісії. (Голос України. – 2007. – 21 квітня. – С. 3).

ПАРЕ продовжує здійснювати моніторинг (контроль) за виконанням Україною обов'язків та зобов'язань, взятих на себе при вступі до неї. У березні 2008 року відбулося засідання Моніторингового комітету ПАРЕ. У двох пунктах його висновку (56 та 57) містилися положення, які повністю присвячені питанням реформування правоохоронних органів, в тому числі прокуратури. Повторно наголошувалося на тому, що всі зміни законодавства та інституційні зміни правоохоронних органів мають відповідати стандартам Ради Європи, попереднім резолюціям ПАРЕ та висновкам Венеціанської комісії. Водночас зазначалося, що реформа прокуратури не тільки повинна відповідати принципам верховенства права, а й має базуватися на таких трьох складових: по-перше, внесення змін до Конституції України; по-друге, перегляд законодавчо визначеної системи прокуратури, тобто перегляд «Закону про прокуратуру»; по-третє, реформування кримінально-процесуального законодавства (Голос України.-2008.-13 травня.-С.8).

Варто зазначити, що такий підхід до реформування прокуратури передбачають і нормативно-правові акти, прийняті в 2008 році державними органами України. Так, 15 лютого 2008 року Рада національної безпеки і оборони за результатами розгляду питання «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» схвалила проект концепції реформування кримінальної юстиції України і запропонувала Президентові України затвердити її. 8 квітня 2008р. Президент України своїм Указом №311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» затвердив цю концепцію (Урядовий кур'єр.-2008.-17 квітня.-С.11). У ній, зокрема, підкреслюється, що конституційні повноваження та принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, яке керується принципом верховенства права, рекомендаціям Парламентської асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи.

Однак в концепції реформування кримінальної юстиції України статус прокуратури не знайшов чіткого відображення. Невизначеність концепції в цьому питанні може бути наслідком тих позицій, що були зафіксовані в Угоді про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання, де передбачається введення прокуратури в систему органів юстиції та поступово скасувати її функції загального нагляду (розділ 2.1; 2.2) (Голос України.-2007.-1 грудня.-С.5,8).

Втім, не всі народні депутати поділяють такий підхід до визначення конституційно-правового статусу та місця прокуратури в системі органів державної влади. Група народних депутатів України шостого скликання підготувала проект нового Закону України «Про прокуратуру». 21 березня 2008р. в Комітеті Верховної Ради України з

питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності відбулися слухання на тему «Про стан підготовки проекту нового Закону України «Про прокуратуру». Вони засвідчили існування різних точок зору щодо питань наглядової функції прокуратури, її місця в системі органів державної влади, а також стосовно існування прокурорського досудового слідства. Хоча керівництво Генеральної прокуратури заявило про необхідність віднесення прокуратури до судової гілки влади, не бажаючи бути підпорядкованими Міністерству юстиції України, група народних депутатів у проекті нового Закону України «Про прокуратуру» пропонує зберегти статус прокуратури як самостійного органу державної влади серед інших гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової.

Так, голова Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності В. Швець є прибічником того, щоб прокуратура не входила до жодної із гілок влади і таким чином забезпечити її максимальну незалежність. На його думку, вона повинна бути над ними, мати особливий авторитет та компетентність і чітко виконувати всі записані в Конституції функції. Лише за умов, коли завершиться становлення громадянського суспільства в нашій країні, можна буде, за його словами, говорити про звуження її функції (Голос України.-2008.-8 лютого.-С.6).

Народний депутат В. Мойсик вважає, що із внесенням змін до Конституції України в грудні 2004 року відкрилася перспектива розширення можливостей прокурорського нагляду, оскільки на органи прокуратури був покладений обов'язок здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п.5 ст.121 Конституції в редакції 2006р.). Він виступає за те, щоб це положення було включено до Закону України «Про прокуратуру». На його думку, ніякого повернення наглядової функції прокуратури у її розумінні часів радянської доби, як всеосяжно-репресивного інструментарію тоталітарного режиму не відбулося. Доповнення, що внесене до Конституції України, за своєю суттю видається правильним, оскільки відповідно до нього на прокуратуру покладено функцію забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина. Тракткування окремих консультантів, які консультують міжнародних експертів у рамках виконання відповідних грантів про те, що дане доповнення в Конституції України є поверненням до так званого вищого і загального нагляду, є помилковим. Народний обранець навпаки пропонує розширити та уточнити цю нову функцію прокуратури. (Голос України.-2008.-18 травня.-С.8-9).

Фахові дискусії щодо реформування законодавства про прокуратуру тривають. У 2008 році з'явилися статі вчених-правознавців та юристів-практиків, в яких підкреслюється необхідність системного підходу до оновлення законодавства, в тому числі і на конституційному рівні, про прокуратуру, висловлюються міркування щодо положень нового законопроекту про прокуратуру, підготовленого на початку 2008 року групою народних депутатів України. Зокрема, тодішній прокурор Чернівецької області, доктор юридичних наук, професор М. Косюта, оцінюючи цей законопроект в цілому позитивно, висловив свої зауваження, до яких, як на мене, варто прислухатися. Вчений пропонує спочатку внести зміни і доповнення до чинної Конституції України, а потім приймати уже нову редакцію закону України «Про прокуратуру». На його думку, такий підхід буде правильним і єдино можливим. М. Косюта підкреслює: «Порівняльний аналіз тексту Конституції і закону про прокуратуру дає підстави

для висновку: низка принципово важливих питань, які стосуються організації та діяльності прокуратури, має бути вирішена передусім на конституційному рівні» (Голос України.-2008.-4 липня.-С.7).

До таких питань автор відносить призначення на пости і звільнення з посад Генерального прокурора України та його заступників, запровадження Спеціального прокурора та його повноважень, затвердження структури Генеральної прокуратури Президентом України, визначення в концептуальному плані функцій прокуратури, її місця в системі поділу влади, зокрема, можливості інтеграції прокуратури до складу судової гілки влади тощо. Однак автори (народні депутати) законопроекту пропонують ці питання в зазначеному законі вирішувати до внесення відповідних змін до Конституції України (Голос України.-2008.-4 липня.-С.7), що не є доцільним.

Такого підходу дотримується й Українська асоціація прокурорів. Її думки з цього приводу на сторінках журналу «Вісник прокуратури» оприлюднив заступник Генерального прокурора України, кандидат юридичних наук, президент Української асоціації прокурорів Олександр Жинальський. Позитивно оцінивши проект нової редакції Закону України «Про прокуратуру», підготовлений групою народних депутатів, автор запропонував передусім узгодити положення обох законопроектів, підготовлених як Генеральною прокуратурою України, так і народними депутатами. Наступним кроком має бути внесення змін до розділу VII Конституції України «Прокуратура» і лише потім внесення змін до Закону України «Про прокуратуру». Така послідовність щодо внесення змін дасть змогу узгодити положення Закону з положеннями Конституції, уникнути дублювання у тексті Закону конституційних положень. Українська асоціація прокурорів підтримала народних депутатів щодо збереження самостійного статусу органів прокуратури, закріплення принципу незалежності прокурорів та гарантій його реалізації, демократичний порядок призначення Генерального прокурора України. Водночас вона висловила низку критичних зауважень до запропонованих народними депутатами положень з питань відставки Генерального прокурора та його заступників, відставки та звільнення прокурорів областей та районів, позбавлення прокурорів міст, районів, міжрайонних та прирівняних до них прокурорів права добирати та призначати на посади, здійснювати дисциплінарну практику та звільняти працівників власних апаратів – заступників, старших помічників та помічників тощо (Вісник прокуратури.-2008.-№4.-С.22-29).

Отже, аналіз внесених та запропонованих змін до Конституції України, що стосується прокуратури, переконує в необхідності мобілізувати зусилля народних депутатів України, вчених-правознавців, юристів-практиків на створення сучасної правової бази діяльності органів прокуратури, яка відповідає б найвищим європейським стандартам

### **3.5. Перспективи розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування**

Сучасна демократична, соціальна і правова держава можлива лише за наявності повноцінного місцевого самоврядування. Проте для України воно є важливою конституційно-правовою проблемою. В Основному Законі держави зазначається, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7). У Конституції України йому присвячено й окремий розділ (статі 140–146), в якому розкривається

суть та особливості здійснення місцевого самоврядування в нашій країні. Конституційні положення місцевого самоврядування в подальшому розвинуті в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280. Значний вплив на зміст цього закону мала Європейська хартія про місцеве самоврядування, підписана від імені України 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі і ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. (ВВРУ. – 1997. – № 38. – С. 668). Основні її принципи й норми відповідно до статті 9 Конституції України стали частиною національного законодавства України. Однак проблема реформування місцевого самоврядування в Україні залишається бути злободенною.

Проблематика місцевого самоврядування стала предметом дослідження багатьох вчених, державних і політичних діячів, практичних працівників тощо. Вченими Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Академії правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії та деяких інших вищих навчальних закладів підготовлені монографії, підручники, навчальні посібники, збірники статей, в яких проблемам місцевого самоврядування відводиться значне місце. У них висвітлюється міркування вчених, державних і політичних діячів щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування, чіткого визначення його правового статусу в контексті конституційних змін. Варто відзначити позитивну роботу в цьому М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Власенка, В. Кампа, В. Кравченка, М. Корнієнка, В. Погорілка, М. Пухтинського, С. Серьогіної, О. Фрицького та ін.

Останнім часом вийшли з друку й монографічні видання, які з огляду досліджуваної проблеми заслуговують на особливу увагу. Інститут держави і права імені В.Корецького НАН України, Асоціація міст України та громад і університет економіки та права «Крок» спільно підготували колективну монографію «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні»(за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, присвячену 10-річчю від дня ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування та 15-річчю наймасовішого об'єднання українських громад – Асоціація міст України та громад. Це видання характеризується новизною підходів розробки зазначеної проблеми. Можна погодитися з думкою, що попри численні видання з окремих проблем місцевого самоврядування досі глибокого наукового фундаментального дослідження його стану не було. Автори вперше зробили спробу комплексно розглянути проблеми місцевого самоврядування, причому не лише з позицій конституціоналізму та муніципального права, а й теорії держави й права, адміністративного права, теорії соціального управління тощо.

Науковою новизною відзначається й монографія В.І. Борденюка «Міське самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії». Підхід, коли основна увага при реформуванні місцевого самоврядування в незалежній Україні була зосереджена на роздержавленні місцевих рад шляхом вилучення з них виконавчої влади та зосередження їх діяльності на вирішенні винятково питань місцевого значення, відмінних від державних справ, на думку автора, призвів до його протиставлення державному управлінню та створення внутрішньо суперечливої системи територіальної організації влади на місцях, яка не відповідає сучасним європейським стандартам (С.6-7,12).Автор вперше комплексно проаналі-



зував теоретичні та практичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державного управління, визначає місце місцевого самоврядування в системі державного управління, аналізує функції, форми та методи діяльності органів місцевого самоврядування у співвідношенні з функціями, формами та методами діяльності органів державного управління. Положення, висновки та рекомендації, викладені в монографії, можуть бути використані на практиці в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Закон України Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. № 2222 – IV до розділу XI Основного Закону держави «Міське самоврядування» передбачив зміни лише до статті 141.

<i>Текст статті 141 Конституції України в редакції 1996 року.</i>	<i>Текст статті 141 Конституції України в редакції 2006 року.</i>
<p>До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на <b>чотири роки</b>.</p> <p>Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.</p> <p>Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.</p> <p>Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.</p>	<p>До складу сільської, селищної, міської, <b>районної, обласної</b> ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, <b>району, області</b> на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком <b>на п'ять років</b>.</p> <p>Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.</p> <p>Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.</p> <p>Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.</p>

У цій статті зміни стосуються розширення кола системи органів місцевого самоврядування та продовження терміну обрання депутатів місцевих рад. Якщо за Конституцією України в редакції 1996 р. за частиною 1 ст. 141 до системи органів місцевого самоврядування зараховувалися лише сільські, селищні і міські ради, то за Конституцією України в редакції 2006 р. до такої системи крім них входять також районні та обласні ради. Отже, Основний Закон держави в редакції 2006 р. закріпив існуючу в Україні систему представницьких органів місцевого самоврядування, до якої входять: сільські, селищні, міські, районні й обласні ради.

За Конституцією України в редакції 2006 р. продовжено термін повноважень органів місцевого самоврядування та їх депутатів з чотирьох до п'яти років. У порівнянні з термінами, на які формуються представницькі органи місцевого самоврядування та обираються їхні депутати в інших країнах, в Україні строк повноважень таких органів та їхніх депутатів, як на мене, достатньо тривалий. У зарубіжних країнах цей строк буває від 1 до 6 років: зокрема, в канадських провінціях він становить 1 рік, Мексиці, Болівії, Литві-2 роки, Швеції, Естонії-3 роки, Норвегії, Польщі, Японії,

Угорщині, Білорусі, Болгарії, Чехії-4 роки, Туреччині, Кіпрі-5 років, Франції, Бельгії, Люксембурзі-6 років. В більшості країн переобирається увесь склад місцевого представницького органу. Однак для забезпечення наступництва в діяльності такого органу можуть застосовуватися так звані „часткові вибори”. Вони передбачають часткову ротацію членів місцевого виборного органу. Наприклад, муніципальна рада американського міста Сан-Франциско складається із 11 осіб, що представляють інтереси окремих районів міста. П'ять із шести з них за чергою переобираються кожні 2 роки на 4 роки (Конституційне право зарубіжних країн/ За ред. В. О. Ріяки .-С. 211).

Збільшення строку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування на один рік, як зазначає суддя Конституційного Суду України у відставці П. Б. Євграфов, є питанням доцільності, однак його вирішення не повинно порушувати права і свободи громадян, передусім права брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007).—С. 145).

Погоджуючись загалом з такою думкою, хочу зазначити, що великий строк повноважень органів місцевого самоврядування та їхніх депутатів не варто сприймати однозначно. З одного боку він має негативний момент—сприяє послабленню контролю виборців за діяльністю депутатів місцевих рад, а з іншого боку позитивний момент—депутати таких рад мають змогу увійти в курс справи, здійснити перспективне планування розвитку адміністративно-територіальної одиниці, набути певного досвіду у його здійсненні. Отже, можна було б, як на мене, встановити термін повноважень органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад 3 роки, що дало б змогу виборцям посилити контроль за діяльністю депутатів, а останнім активніше виконувати передвиборні обіцянки.

До інших положень цієї статті і статей 140, 142–146 Конституції України, що стосуються місцевого самоврядування, змін не внесено.

Втім, зазначу, що разом із Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. №2222–IV в пакеті попередньо Постановою Верховної Ради України від 8 грудня 2004 р. №2223–IV був схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–I) і направлений до Конституційного Суду України для надання ним висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Цією ж постановою Верховної Ради України питання про прийняття Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування було включено до порядку денного чергової (шостої) сесії Верховної Ради України четвертого скликання. Згідно прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. №2222–IV Закон України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування передбачалося прийняти парламентом України до 1 вересня 2005 року (п. 1 “Прикінцеві та перехідні положення” закону). Однак до цього часу він не прийнятий, а його доопрацьований варіант, схвалений Постановою Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року №3288–IV був повторно направлений до Конституційного Суду України для одержання нового висновку щодо конституційності цієї нової редакції. Водночас Верховна Рада України включила до порядку денного наступної чергової (дев'ятої)

сесії парламенту четвертого скликання питання про прийняття Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) (ВВРУ.—2006.—№ 14.—С.577).

Однак загострення протистояння між опозицією (фракція БЮТ і „Наша Україна”) і антикризовою коаліцією (фракція Партія регіонів, Соціалістична партія України і Комуністична партія України) негативно позначилося спочатку на формуванні нового складу Конституційного Суду України, а пізніше і на його роботі. Лише 15 січня 2008 року Конституційний Суд України на своєму засіданні розглянув доопрацьований законопроект за №3207—1 в редакції від 23 грудня 2005 року і визнав його таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України в частині запропонованих змін щодо місцевого самоврядування (справа І—16 /2008 від 15 січня 2008 року №1—В/2008) (Голос України.—2008—23 січня.—С.2).

Тут варто згадати, що в основу законопроекту за №3207—1 в редакції від 8 грудня 2004 року і в редакції від 23 грудня 2005 року лягли положення законопроекту за №3207-1 від 1 липня 2003 року, який був започаткований представниками парламентської опозиції у Верховній Раді України IV скликання в складі 161 народного депутата від фракцій Соціалістичної партії України, Комуністичної партії України та Блоку „Наша Україна” як альтернативний президентському законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави від 19 червня 2003 року, який вніс до Верховної Ради України тодішній президент України Л.Д.Кучма. Парламентський законопроект за №3207 – 1 підписали тодішні народні депутати А.С.Матвієнко, В.Л.Мусяка, А.І.Мартинюк, О.О.Мороз, Ю.Г.Ключковський та ін. Парламентський законопроект пропонував внести зміни до Конституції України, зокрема, до статей, що стосувалися повноважень не лише вищих органів державної влади, але й місцевого самоврядування. З огляду на те, що в основу Закону України „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року №2222 – IV ліг законопроект „Про внесення змін до Конституції України” за №4180, де зміни до статей Конституції України, які стосувалися б місцевого самоврядування, не передбачалися, народні депутати вирішили положення законопроекту за №3207 – 1 від 1 липня 2003 року, що стосувалися місцевого самоврядування, подати окремим законопроектом за №3207 – 1 в редакції від 8 грудня 2004 року.

Водночас зазначу, що законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207 -1) в усіх його редакціях (від 1 липня 2003 р., 8 грудня 2004 р. і 23 грудня 2005 р.) характеризується радикальнішим та ґрунтовнішим підходом стосовно змісту змін, їх глибини і повноти у порівнянні із президентським законопроектом про внесення змін до Конституції України за №3207 від 19 червня 2003 р. і парламентськими законопроектами з цього питання за №4105 і 4180, пропозиції яких мали фрагментарний характер. Законопроект за №3207-1 в усіх його редакціях пропонував і пропонує концептуально новий підхід: своїми змінами й доповненнями наблизити конституційні положення стосовно місцевого самоврядування до принципів і норм Європейської хартії про місцеве самоврядування. Наскільки це вдалося здійснити – розглянемо.

Пропоновані законопроектом за № 3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 року зміни стосуються передусім змісту терміна „місцеве самоврядування”, нового розуміння його сутності. За Конституцією України в редакціях 1996 і 2006 років 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 (ч. 1 ст. 140 Конституції). Законопроект за № 3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 року пропонував таке його визначення. „Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ч.1 ст. 140 законопроекту). (Голос України. – 2005.– 13 січня. – С. 16.)

Порівняльний аналіз змісту місцевого самоврядування за чинною Конституцією України і законопроектом за № 3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 р. свідчить, що він суттєво різниться в бік його розширення і поглиблення. За цим законопроектом місцеве самоврядування – це не тільки право громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, як за чинною конституційною нормою, але крім того, ще й гарантована законом можливість жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Втім, Конституційний Суд України у своєму висновку від 7 вересня 2005 року №1-в/2005 на цей законопроект вказав, що запропоноване положення стосовно гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі статтею 7 Основного Закону держави, оскільки в ній закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами (Голос України. – 2005. – 20 вересня. – С. 6). Водночас друга частина доповнення до визначення змісту місцевого самоврядування за законопроектом №3207-1 – гарантована законом можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення – стосується не лише жителів громад, але й органів місцевого самоврядування, тобто рад, що відсутнє у чинній Конституції України.

Варто акцентувати увагу й на тому, що запропоноване законопроектом положення – «гарантована законом можливість жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення» – створюватиме державою лише умови для цього. Проте таку можливість потрібно буде використати, її потрібно буде реалізувати, що вимагатиме від жителів громад напруженої праці.

Поряд з цим слід зазначити, що при визначенні змісту місцевого самоврядування чинна Конституція України водночас фіксує визначення «територіальної громади» (це жителі села, селища, міста чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл). Законопроект за №3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 року пропонував визначення «громади» (а не «територіальної громади» як в Конституції) дещо іншого змісту: «Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території» (ч. 2 ст. 133 законопроекту). З огляду на таке запропоноване законопроектом визначення «громади» можна погодитися з міркуванням О.В. Батанова про те, що категорія «територіальна громада» оптимальніше розкриває сутність явища, ніж категорія «громада». У законопроекті за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року зазначене вище визначення «громади» опущено. Зате законопроект пропонує точніше визначення місцевого самоврядування, яке більш наближене до визначення місцевого самоврядування, зафіксованого в чинній Конституції України. «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого

значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 законопроекту). Таке визначення місцевого самоврядування аналогічне з його визначенням в Конституції України в редакціях 1996 і 2006 років з деякими уточненнями. Зокрема, цей законопроект як і чинна Конституція України при визначенні місцевого самоврядування передбачає визначення «територіальної громади» – його основи, а не «громади», що передбачав законопроект за №3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 року.

За чинною Конституцією України територіальну громаду становлять жителі села, селища та міста чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл. Законопроект за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року пропонує визначення ще одного виду територіальної громади: її може становити крім жителів села, селища чи міста (як у чинній Конституції України) ще й добровільне об'єднання у територіальну (а не сільську, як у чинній Конституції) громаду жителів кількох населених пунктів (а не кількох сіл, як у Конституції). Таке уточнення, як на мене, виправдане, оскільки в територіальну громаду можуть об'єднуватися не лише села, а села, селища і міста.

Водночас з цим варто визначення місцевого самоврядування, запропонованого законопроектом за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року (як останньої редакції) порівняти з визначенням у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., в якому частково враховані положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. За законом місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (п.1 ст.2). (ВВРУ. – 1997. – №24. – С.381.). У цьому визначенні місцевого самоврядування наявні такі запозичені із Європейської хартії про місцеве самоврядування вирази, як «спроможність», «під відповідальність» органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 3 Європейської хартії). (Місьцеве самоврядування. – 1997. – №1 – 2).

Проте при порівнянні визначення місцевого самоврядування, запропонованого законопроектами за №3207-1 в редакціях від 8 грудня 2004 р. та від 23 грудня 2005 р. чіткішим, як на мене, є визначення у редакції від 23 грудня 2005 р. Воно чіткіше відповідає новому розумінню територіальної громади як жителів села, селища та міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів, які мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 законопроекту). Однак визначення місцевого самоврядування пропонуване законопроектом за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року має своє обмеження у порівнянні із його визначення за Законом України про місцеве самоврядування та Європейською хартією про місцеве самоврядування. За Європейською хартією місцеве самоврядування є не лише правом, а також спроможністю територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів (ч.1 ст. 3), чого не передбачає даний законопроект.

З огляду на це можна погодитися з думкою Робочої групи у складі С. Береславського, Д.Луценка, Н.Прокоповича, Є.Вілінського, В.Колоногова, П.Моргоса, В.Нудельмана, В.Тимошука, що закріплення в Конституції України розуміння місцевого самоврядування лише як права, реалізація якого не обумовлена відповідною

спроможністю, може призвести до утворення територіальних громад, які, посиляючись лише на реалізацію своїх прав на здійснення місцевого самоврядування, не матимуть реальної спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (Законодавство України: науково-практичний коментарі. – 2006. – №3. – С.61). Тому вони пропонують визначення поняття «місцеве самоврядування» подати в такій редакції: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю територіальних громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (Законодавство України: науково-практичний коментар. – 2006. – №6. – С.23).

Щоправда, тоді слід окремо дати визначення поняття «територіальна громада». У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в поняття «територіальна громада» вкладається такий зміст: «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» (ч.2 ст.1 закону).

Таке визначення поняття територіальної громади, як на мене, може стати основою для подальшого його удосконалення у порівнянні з визначенням поняття «громада», що пропонувалося в законопроекті за №3207 – 1 в редакції від 8 грудня 2004 року, де під «громадою» визначається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території (ч. 2 ст. 133 законопроекту//Голос України. – 2005. – 13 січня. – С.16). Це визначення поняття «громади» викликає сумнів, оскільки громаду можуть становити люди (а не адміністративно-територіальна одиниця), які проживають і мають спільні інтереси на певній адміністративно-територіальній одиниці – селі, селищі, місті або окрузі, що об'єднує жителів кількох населених пунктів. Тому пропоную, як один із варіантів, таку редакцію визначення поняття «територіальної громади». Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у певному населеному пункті – селі, селищі, місті, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох населених пунктів (округи), що мають єдиний адміністративний центр.

Гадаю, що після визначення поняття «територіальна громада», можна запропонувати визначення поняття «місцеве самоврядування». Одним із його варіантів може бути таким: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю територіальної громади – жителів села, селища, міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів (округи) – та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У законопроекті за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 р. закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць (ч. 2 ст. 140 законопроекту). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» під адміністративно-територіальною одиницею розуміється область, район, місто, район у місті, селище, село (ч.3 ст. 1 Закону).

Законопроект за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 р. систему адміністративно-територіального устрою України пропонує доповнити новою адміністративно-територіальною одиницею – округою. «Округою є утворена на основі добровільного

об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів» (ч.2 ст. 133 законопроекту). На думку Конституційного Суду України, визначення округи та її меж має бути чіткішим.

З метою підвищення ефективності діяльності рад законопроекти в обох редакціях передбачають доповнення, щоб органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси жителів громад, були не лише районні та обласні ради, як за Конституцією України в редакціях 1996 і 2006 років, а також їхні виконавчі органи, щоб повноваження районних і обласних рад та їхніх виконавчих органів визначалися законом. Ця пропозиція викладається так: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом». (ч. 3 ст.140 в редакції від 4.12.2004р. і ч. 6 ст. 140 в редакції від 23.12.2005р.)

Конституційний Суд України у своєму висновку щодо конституційності законопроекту за №3207 – 1 в редакції від 23.12.2005р. зауважив, що надання виконавчим органам районних і обласних рад права представляти спільні інтереси громад (ч.6 ст. 140 законопроекту) може призвести до порушення принципу функціонального розмежування органів місцевого самоврядування та покладення на них не властивих їм повноважень.

Законопроект за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 р. пропонує внесення змін до Конституції України щодо визначення особливостей здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, чого не передбачалося в його редакції від 8 грудня 2004 р. Якщо чинна Конституція України фіксує норму, за якою особливості здійснення місцевого самоврядування в цих містах визначається окремими законами (ч.2 ст.140 Конституції), то законопроект пропонує такі особливості визначати не окремим законом, а загальним законом (ч.3 ст.140 законопроекту), тобто одним законом для всіх територіальних громад (в тому числі для міст Києва та Севастополя), що більше уніфікує законодавство про здійснення місцевого самоврядування.

Законопроект за №3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 р. пропонував до Конституції України, як на мене, дуже важливе доповнення, яке передбачало розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та встановлення законом підстав і порядку делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади (ч. 6 ст. 140 законопроекту). (Голос України – 2005. – 13 січня. – С. 16). Таке положення відсутнє у законопроекті за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року. Проте нині законодавство чітко не розмежує повноваження між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, деякі їх повноваження дублюються. Зіставлення повноважень місцевих органів виконавчої влади, зафіксованих в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, та повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, свідчить, що 16 напрямів їх діяльності збігаються повністю, а 12 – частково. (Голос України. – 2004. – 20 березня. – С. 1).

Через те, що законопроект за № 3207-1 в редакціях від 8 грудня 2004 року і від 23 грудня 2005 року передбачив створення органів державної влади лише на обласному рівні та в містах Києві, Севастополі (ч. 1 ст. 118 законопроекту) та ліквідацію їх на рівні району, то розмежування повноважень стосуватиметься лише між державними адміністраціями областей, міст Києва і Севастополя та обласними радами і Ки-

ївською та Севастопольською міськими радами. Це буде зробити легше ще й тому, що цим самим законопроектом передбачено змінити функції влади на рівні областей, міст Києва та Севастополя: вони за законопроектом в редакції від 23 грудня 2005 р. уже не здійснюватимуть виконавчу владу в областях, в містах Києві і Севастополі, як нині за чинною Конституцією України, а здійснюватимуть контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади; взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; інші визначені законом повноваження (ст.119), тобто пропонується їх функції звузити до контрольно-наглядових.

Водночас Конституційний Суд України зазначив, що пропонована законопроектом редакція положення, за яким місцеві державні адміністрації «здійснюють...взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування», сформульоване таким чином, що допускає адміністрування з боку місцевих державних адміністрацій у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади.

Законопроект за №3207-1 в редакціях від 23 грудня 2005 р. повторює пропонувані законопроектом за №3207-1 в редакціях від 8 грудня 2004 р. зміни до другої та четвертої частини статті 141 Конституції України. Зокрема, пропонується збільшити строк повноважень сільських, селищних, міських голів з чотирьох до п'яти років (ч.2 ст.141 законопроекту). Таке збільшення повноважень зазначених голів спрямоване на узгодження із збільшенням строку повноважень депутатів сільських, селищних, міських, районних та обласних рад з чотирьох до п'яти років відповідно до частини першої статті 141 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222 – IV. Положення про збільшення строку повноважень депутатів зазначених вище рад набрало чинності з 25 травня 2006 року з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною 26 березня 2006 року.

Водночас зазначу, що збільшення строку повноважень депутатів в сільських, селищних, міських, районних та обласних рад не відповідає загальним засадам Конституції України. На цьому, зокрема, наголосила Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у своєму висновку щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222 – IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартом (27 грудня 2005 року). У висновку зазначається, що збільшення строку повноважень Верховної Ради України та місцевих і регіональних рад в умовах перехідного періоду, в якому й досі перебуває Україна, не відповідає принципу демократії, адже веде до зменшення важелів впливу народу на представницькі органи влади, які він обирає. Таким чином послаблюється підконтрольність влади суспільству, оскільки перехідний період вимагає щонайчастішої зміни органів влади, без чого опосередковане здійснення влади народом (ст.5 Конституції України) стає малоефективним (Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2006. – №3. – С.62). Звідси випливає, що збільшення строку повноважень сільських, селищних, міських голів, які обираються територіальними громадами, може призвести до послаблення прямого впливу територіальних громад на здійснення повноважень голів, послаблення підконтрольності сільських,



селищних та міських голів відповідним територіальним громадам. Отже, доцільно зменшити строк повноважень голів територіальних громад до 2 – 3 років.

Зміст та редакція частини четвертої ст.141 законопроектів за №3207 – 1 у варіантах від 8 грудня 2004 року і від 23 грудня 2005 року ідентичні (однакові): «Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою з числа її депутатів і очолюють виконавчий орган ради» (за чинною Конституцією – «очолюють виконавчий апарат ради»). Отже, пропонується законопроектом за №3207-1 в обох редакціях зміна значно розширюватиме компетенції голів обласних та районних рад, оскільки вони очолюватимуть відповідно до законопроекту за № 3207-1 виконавчі органи цих рад, яким передбачається делегувати повноваження органів державної влади. На виконавчий апарат районної чи обласної ради покладаються зовсім інші функції. Він здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів (п. 2 ст. 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Втім, деякі експерти рекомендують взагалі виключити цю частину як із законопроекту, так і з чинної Конституції України. На їхню думку, в Конституції України обов'язково встановлюються випадки, у яких проводяться вибори як форма народного волевиявлення. Проведення виборів в інший спосіб, ніж шляхом народного волевиявлення, не обов'язково повинно визначатися саме в Основному Законі держави (Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2006. – №6. – С.23).

У зв'язку з цим, як на мене, варто було б відмовитися від виборів голів районних і голів обласних рад депутатами цих рад, оскільки в такому випадку голови рад стають залежними від депутатів, особливо, коли вибори до районних і обласних рад проводяться за пропорційною виборчою системою, тобто за партійними списками. Це підтверджує досвід багатьох районних і обласних рад, сформованих після березневих виборів в 2006 році. Щоб голова районної чи обласної ради був незалежним від депутатів і служив інтересам територіальної громади регіону, області, району, служив людям, а не депутатам, варто було б, як на мене, обирати їх всенародно, а не в радах.

У другій та четвертій частинах ст.141 за №3207-1 в редакціях від 8 грудня 2004 р.і 23 грудня 2005 року пропонується закріпити в Конституції України за сільським, селищним, міським головою, головою районної та обласної ради функції керівництва виконавчим органом відповідної місцевої ради, а за сільським, селищним, міським головою—функції головування на засіданнях відповідної ради (ч.2, 4 ст.141 законопроекту). Таке закріплення функцій за сільським, селищним, міським головою; головою районної та головою обласної ради експерти ставлять під сумнів. На їх думку, воно «обмежує можливості для застосування різних управлінських моделей здійснення місцевого самоврядування, а відтак—гнучкість закону у вирішенні питань муніципального менеджменту чи управління територіями». Вони вважають, що поєднання сільським, селищним, міським головою; головою районної та головою обласної ради функцій керівництва відповідною радою та її виконавчим органом має як свої переваги, так і недоліки. Недоліки стосуються питань здійснення ефективного контролю ради за утвореними нею виконавчими органами (Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2006. – №3.-С.61,62).

Законопроект за №3207—1 в редакції від 23 грудня 2005 року як і в редакції від 8 грудня 2004 року пропонує виключити з Основного Закону держави положення про територіальні громади районів у містах як суб'єктів права комунальної власності (ч.1

ст.142). Так, законопроект пропонує таку редакцію частини першої ст. 142: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад (за чинною Конституцією України «що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах»), а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Отже, з чинного положення Конституції України випливає, що просторовою основою для здійснення територіальної громадою своїх повноважень крім сіл, селищ, міст є також райони в містах. Проте це суперечить конституційному визначенню терміна «територіальна громада» як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ч.1 ст.140 Конституції) і такого ж розуміння цього терміна, даного у законопроекті за №3207—1 в редакції від 23 грудня 2005 року. У разі виключення з частини першої ст.142 Конституції України положення про територіальну громаду районів у містах як суб'єктів права комунальної власності, як на мене, сприятиме створенню умов для повнішого здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами міст з районним поділом, що може позитивно позначитися на відносинах між органами місцевого самоврядування районів у містах та міськими радами міст з районним поділом, їх виконавчими органами.

У ст.142 Конституції України законопроектом за №3207—1 в редакції від 23 грудня 2005 року пропонується встановити обов'язковість визначення законом мінімальної частки від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів (друге речення ч.3 ст.142 законопроекту). Проте експерти ставлять під сумнів доцільність такого доповнення. Реалізація цього положення законопроекту не матиме, на їх думку, позитивного впливу на посилення спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування вирішувати питання у тому числі місцевого значення, віднесені до їх компетенції. Разом з тим закріплення законом мінімальної частки від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів, може бути або стримуючим чинником у визначенні обсягу податкових доходів, адекватних видатковим завданням, які вирішуються місцевим самоврядуванням, або постійно зазнавати змін, що повністю нівелює значення цього механізму забезпечення реалізації конституційних гарантій (Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2006. – №3. – С.56–71).

Щодо запропонованого законопроектом положення—визначити законом мінімальну частку від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів—Конституційний Суд України також висловив своє зауваження. Він вважає, що для уникнення неоднозначного розуміння положень частини третьої ст.142 законопроекту в ньому слід вказати, від яких саме податків і зборів (загальнодержавних чи інших) має визначатися мінімальна частка, що спрямовується на формування доходів місцевих бюджетів, а також вказати, чи ця частка має бути від усієї податкової маси, чи від податків і зборів.

У зв'язку із запропонованим законопроектом за №3207—1 в редакції від 23 грудня 2005 р. змінами, з урахуванням запровадження округ, визначається матеріально-фінансова база місцевого самоврядування. Нову редакцію частини першої статті 142 Конституції України пропонується викласти так: «Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних

громад (за чинною Конституцією України, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах), а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Внесення такої зміни свідчить про новий зміст поняття матеріальної, економічної та фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідно до законопроектів за № 3207-1 цю основу має становити комунальна власність, тобто громадам належатиме право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси. Проте до цього часу, як зазначали учасники Консультативно-дорадчої ради з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України на її засіданні 14 лютого 2005 року, немає комунальної форми власності на землю, природні ресурси, ліси, що не дає змоги створити надійні фінансово-економічні основи самоврядування. Тому вони вважали, що до комунальної власності мають належати об'єкти, які задовольняють потреби передусім жителів громади: природні ресурси місцевого значення, комунальний житловий та нежитловий фонди, комунальні підприємства, рухоме й нерухоме майно органів місцевого самоврядування, комунальні засоби масової інформації, кошти місцевого бюджету, заклади культури та освіти, установи охорони здоров'я, акції, частки, паї, що належать громаді тощо (Голос України. – 2005. – 15 лютого. – С. 2).

Відповідно до розуміння за законопроектом № 3207-І в редакції від 8 грудня 2004 року громади як адміністративно-територіальної одиниці цей законопроект пропонував в такій новій редакції подати другу частину статті 142 Конституції України: «Жителі громад або ради громад (в чинній Конституції України «територіальні громади сіл, селищ і міст») відповідно до закону можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». Отже, у частині 2 статті 142 Конституції України пропонувалося замінити термін «територіальні громади сіл, селищ і міст» на термін «жителі громад або ради громад» і доповнити, щоб останні діяли «відповідно до закону». Проте законопроект за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року змін до частини 2 статті 142 не передбачає. Водночас Конституційний Суд України у своєму висновку вказав на невдалість застосування у законопроекті за №3207—1 в обох редакціях словосполучення «жителів громад».

Практика свідчить, що на рівні місцевого самоврядування часто допускаються випадки зловживань щодо управління комунальною власністю, службовим становищем. З огляду на це цілком логічним є доповнення законопроектом за №3207-1 в обох редакціях до статті 143 Конституції України про те, щоб територіальні громади, реалізуючи свої повноваження, в усіх сферах своєї діяльності дотримувалися законодавства, діяли в рамках закону. Законопроект за № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року пропонує частину першу ст.143 Конституції України викласти у такій редакції: «Територіальні громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідні місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх

діяльністю, вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» (ч.1 ст.143 законопроекту).

У законопроекті за № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року пропонується у стислішій і водночас доповненій формі, ніж у Конституції України, викласти функції обласних і районних рад: «Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують у межах, визначених законом, питання адміністративно-територіального устрою; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції» (ч.2 ст. 143 законопроекту). Аналіз положень Конституції України і законопроекту свідчить, що законопроект пропонує розширити функції обласних і районних рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, причому підкреслюється, що це необхідно здійснити у межах, визначених законом.

Законопроект за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року пропонує корективи щодо порядку надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Із змісту Конституції України випливає, що надання того чи іншого повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування здійснюється окремим законом. Законопроект пропонує, щоб такі повноваження здійснювалися в установлених законом межах і порядку (Перше речення ч.3 ст. 143 законопроекту). У чинній Конституції України положення «в межах і порядку, встановлених законом» відсутні.

Ось такими передбачалися зміни до Конституції України законопроектом за №3207-1 в редакціях від 8 грудня 2004 року та від 23 грудня 2005 року. Із викладених вище положень законопроекту в редакції від 23 грудня 2005 року як останньої редакції видно, що він пропонує внести до чинної Конституції України значні зміни, які стосуються визначення поняття місцевого самоврядування, особливостей його здійснення у містах Києві та Севастополі, нових повноважень районних і обласних рад, обмеження кола кандидатур на посади їх голів, строку повноважень сільського, селищного та міського голови, встановлення обов'язковості визначення законом мінімальної частки від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів, виключити з Конституції України низку положень, що прямо пов'язані з пропозиціями про ліквідацію районних державних адміністрацій, обмеження обсягу повноважень та визначення нових функцій обласних державних адміністрацій, і розширити з огляду на це повноваження обласних і районних рад та їхніх виконавчих органів.

Отже, пропозиції законопроекту за №3207-1 про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування у редакціях від 8 грудня 2004 року і 23 грудня 2005 року спрямовані, як на мене, на посилення його ролі в утвердженні демократичного розвитку нашої країни. Конституційний Суд України на обидва варіанти законопроекту дав позитивні висновки, хоча зробив і певні зауваження. Законопроект в редакції від 23 грудня 2005 р. потребує доопрацювання. Орієнтиром у цьому мають бути положення Європейської хартії про місцеве самоврядування.

## РОЗДІЛ ІV. ПІДГОТОВКА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогоднішній день законопроект за №3207-1 від 23 грудня 2005 року міг би розглядатися Верховною радою України на предмет його прийняття. Однак він потребує доопрацювання відповідно до зауважень Конституційного Суду України. Водночас зазначимо, що законопроект за №3207-1 як в редакції від 8 грудня 2004 року, так і в редакції від 23 грудня 2005 року не всіма політиками, народними депутатами України, представниками регіонів, вченими сприймався і сприймається однозначно.

Так, зауваження на законопроект за №3207-1 в редакції від 8 грудня 2004 року лише від регіонів, узагальненні Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (лютий 2005р.), становили 15 сторінок (Голос України. – 2005. – 15 лютого. – С. 2). Зокрема, зазначалося, що хоча фінансова самостійність місцевого самоврядування гарантована Конституцією України, проте проблема місцевих бюджетів не розв'язана. Законопроект передбачив, що обласні й районні ради затверджують обласні й районні бюджети та контролюють їх виконання, не вказавши при цьому на необхідність формування бюджетів і на регіональному рівні (ч. 2 ст. 143). Він зберіг за обласними державними адміністраціями повноваження з підготовки і виконання відповідних обласних бюджетів (п. 4 ст. 119), хоча, на думку багатьох представників регіонів, це суперечить реформі місцевого самоврядування.

Ці пропозиції частково були враховані при доопрацюванні законопроекту за № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року. **І робота в цьому напрямі продовжується, хоча з перебоями. Протягом 2005-2008 років на розвиток положень законопроекту з боку державних органів було проведено низку заходів. Зміни до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування постійно обговорювалися на засіданнях Консультативно-дорадчої ради з питань законодавчого забезпечення місцевого самоврядування та регіонального розвитку при Голові Верховної Ради України.** Питання про зміни до Конституції України щодо розвитку місцевого самоврядування та формування його органів спеціально розглядалося на засіданні ради в червні 2007 року (Урядовий кур'єр.-2008.-22 червня.-С.2). У лютому 2008 року рада заслухала інформацію Міністерства фінансів України « Про доопрацювання Державного бюджету України і місцевих бюджетів на 2008 рік», Міністерства економіки України « Про програми соціально-економічного розвитку держави і регіонів» , Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування «Про розв'язання актуальних проблем місцевого самоврядування». За результатами обговорення рада прийняла рішення , в якому зазначила пріоритетними в своїй роботі питання внесення змін до Конституції України , законів України « Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських , селищних, міських голів», «Про місцеве самоврядування України», проведення реформи житлово-комунального господарства, адміністративно-територіального устрою, вдосконалення бюджетного, податкового, житлового законодавства, оперативного розв'язання проблем закупівлі товарів , робіт і послуг за державні кошти, соціального захисту населення.

Консультативно-дорадча рада доручила своїм членам (народному депутатові України, президенту Української асоціації місцевих та регіональних влад В.М.Тихонову, голові Донецької обласної ради, координатору голів обласних рад А.М.Близнюку, Дніпропетровському міському голові, президенту Асоціації міст України та громад І.І.Куліченку, віце-президенту – виконавчому директору Асоціації міст України та громад М.В.Пітцику) утворити спільну робочу групу для напрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчої бази місцевого та регіонального самоврядування в Україні. Водночас рада рекомендувала головам комітетів Верховної Ради України направляти законопроекти, які передбачають правове врегулювання проблем місцевого самоврядування та регіонального розвитку, Українській асоціації місцевих та регіональних влад, Асоціації міст України та громад, Асоціації сільських, селищних та міських рад України для підготовки відповідних пропозицій і подальшої співпраці. Отже, це рішення консультативно-дорадчої ради свідчить про те, що в подальшому передбачається комплексний підхід до вирішення питань розвитку і реформування місцевого самоврядування.

28 травня 2008 року на засіданні Консультативно-дорадчої ради при Голові Верховної Ради України знову розглядалося питання про реформування місцевого самоврядування. Учасники засідання висловили свої міркування з даного питання. Тодішній Голова Верховної Ради України А.П.Яценюк підкреслив, що слід перейти до кардинальної зміни функцій і ролі органів місцевого самоврядування та обласних державних адміністрацій. Він виступає за контрольні та наглядові функції обласних державних адміністрацій і за перехід функцій щодо формування і виконання місцевого бюджету до виконкомів місцевих рад. Стосовно подальшої долі законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року, він зауважив, що законопроект потребує доопрацювання, а тому процес внесення змін до Основного Закону держави треба починати спочатку. Він наголосив, що «необхідність завершення конституційної реформи з унормування діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях україн назріла» (Вісн.-2008.-№13-14.-С.12).

Голови обласних рад висловили багато слушних пропозицій і критичних зауважень на адресу центральних органів виконавчої влади, що стосуються законодавчих аспектів регіональної політики і місцевого самоврядування. Зокрема, вони не сприйняли наміри Кабінету Міністрів України прийняти постанову про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування, що не передбачається і Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року. Їх україн хвилюють також питання державної реєстрації актів місцевого самоврядування, форми і методи призупинення актів місцевого самоврядування. Зазначалося, що важливі рішення органів місцевого самоврядування часто відмінялися приписами прокуратури з блокуванням рахунків ради без одночасного звернення наглядової інстанції до суду, як того вимагає законодавство.

Учасники засідання висловили свої зауваження, що стосувалися положень законопроектів за №1313 та №1311 від 10 січня 2008 року «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і відповідно «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Вони сподівались, що їхні пропозиції будуть враховані під час доопрацювання цих законопроектів, та надіяли-

ся, що найближчим часом Верховна Рада України прийме закон « Про регіональну політику в Україні »(Віче.-2008.-№13-14.-С.13).

При підготовці законодавчої бази проведення реформування місцевого самоврядування використовувалися й інші форми роботи державних органів. Особлива активність їх у цьому виявилася у 2005 році. Були проведені **X Всеукраїнські муніципальні слухання «Принципи місцевого самоврядування в нових політичних умовах» (березень 2005р, м. Судак), загальноукраїнська конференція «Місцеве самоврядування в контексті конституційних та демократичних реформ в Україні» (квітень 2005р.), Всеукраїнські збори представників місцевого самоврядування з участю Президента України і Голови Верховної Ради України (квітень 2005р.) , парламентські слухання «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»(жовтень 2005р.) та ін.**

Учасники цих заходів, зокрема, і Координатор системи ООН в Україні Франсіс О'Донелл наголосив, що, з огляду на європейський вибір, Україна має реформувати і такий важливий суспільний інститут, як місцеве самоврядування, здійснити децентралізацію управління, оскільки у виробленні важливих загальнодержавних рішень повинні брати участь не лише центральний уряд, а й місцева влада, всі громадяни. Для цього, – підкресливали учасники конференції, – потрібно створити ґрунтовну правову і законодавчу базу, що сприятиме втіленню в українських реаліях засад Європейської хартії про місцеве самоврядування. (Урядовий кур'єр. – 2005. – 15 квітня. – С. 4)

А в резолюції Всеукраїнських зборів, зокрема, зазначається, що нині місцеве самоврядування функціонує в умовах обмеження державою його прав і можливостей. Через це функції та повноваження, які мають здійснювати органи місцевого самоврядування, не збалансовані з їхнім фінансовим забезпеченням, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України щорічно зменшується, у структурі місцевих бюджетів зростає частка видатків на заробітну плату, що сягає в середньому 86%, відбувається занепад фінансування основних галузей соціально-культурної сфери, до цього часу не завершено розмежування державних та комунальних земель, не вирішеними залишаються питання комунальної власності, не розв'язані проблемні питання стосовно забезпечення умов належного функціонування комунальних організацій і установ.

Враховуючи такий стан місцевого самоврядування, учасники зборів вважали за необхідне в процесі реформування інститутів публічної влади забезпечити перерозподіл та чітке розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання владних послуг безпосередньо до їхніх споживачів, а також додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина, незалежно від місця його проживання.

Учасники зборів зазначали про необхідність законодавчого встановлення механізму делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та обов'язкове ресурсне забезпечення їх виконання.

Вони акцентували увагу на потребі утворення дієздатних, ресурсозабезпечених територіальних громад, які зможуть самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, Європейської хартії місцевого самоврядування.

Учасники зборів наголосили на необхідності забезпечення під час вибору моделі адміністративно-територіального устрою умов для формування ефективних сільських та селищних громад, виходячи з принципу доступності для всіх мешканців відповідної громади до місця, де розташовані її органи.

Належне удосконалення організації влади на місцевому рівні, створення повноцінної, ефективної, повсюдної системи місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад можливе лише за умови забезпечення комплексності та цілісності здійснюваних реформ. У зв'язку з цим зазначу, що законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3207-1) учасниками зборів розглядається як перший крок до втілення в життя пропозицій органів місцевого самоврядування, продиктованих сучасними вимогами. Вони підтримали положення законопроекту за № 3207-1, що враховують вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, закріплюють територіальну основу місцевого самоврядування, утверджують принцип його повсюдності і передбачають утворення районними й обласними радами своїх виконавчих органів, ліквідацію на місцевому рівні державних адміністрацій.

Водночас із цим учасники зборів зазначили, що зміни до Конституції України мають забезпечити фінансову та економічну самостійність місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних відносин, оптимальний розподіл бюджетних надходжень між державою і органами місцевого самоврядування, належне управління комунальною власністю тощо. (Голос України. – 2005. – 11 травня. – С. 8, 10).

Стан та проблеми місцевого самоврядування аналізувалися на парламентських слуханнях у Верховній Раді України 12 жовтня 2005 р., присвячених темі «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». Їх учасники підкреслювали, що місцеве самоврядування – це водночас і демократія на місцях, і школа демократії. Воно потребує підтримки і дальшого розвитку. Відповідно до концепції адміністративно-територіальної реформи мають бути втілені в життя принципи децентралізації владних повноважень та субсидарності, що створить територіальним громадам умови на практиці реалізувати гарантоване Конституцією України місцеве самоврядування, яке передбачає не лише право, а й реальну можливість цих органів управляти значною частиною державних справ у межах, визначених законом, на підставі власної відповідальності.

Учасники слухань також підкреслювали, що місцеве самоврядування повинно стати врівень з державною владою й отримати певний паритет і певний статус. А починати цей процес потрібно із законодавчих змін, зокрема, якнайшвидшого ухвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1), положення якого мають стати важливою основою подальшого здійснення реформи. (Голос України. – 2006. – 12 січня. – С. 9).

Здійснюючи реформу місцевого самоврядування, децентралізацію державного управління, варто творчо запозичити досвід реформування місцевого самоврядування у Франції, Польщі, Словаччині та інших європейських країнах. Нині в Україні суспільно-політична ситуація щодо реформування територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування є аналогічною, зокрема, до політичної ситуації Словаччини, що склалася в 2000–2002 рр. Там між різними політичними силами з цього питання складно було дійти компромісу. Тому уряд Словаччини виявив ініці-



ативу в здійсненні реформи системи державного управління. Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена на його засіданні в 2000 р. Уряд країни не виносив цю концепцію на розгляд Народної Ради Словаччини – вищого законодавчого органу держави, оскільки не був упевнений в тому, що концепцію підтримають опозиція та деякі партнери по коаліції. Таким чином уряд взяв на себе відповідальність за проведення реформи.

Над концепцією спільно працювали міністри та посадові особи, відповідальні за подальше реформування державної фінансової та податкової системи, охорони здоров'я, освіти, соціальної сфери та культури. Вона містила загальну оцінку економічних вимог до адміністративної реформи і визначала часові рамки підготовки законодавства та реалізацію змін. Концепція, за словами міністра Кабінету міністрів Словаччини Віктора Ніжнянського, базувалася на таких трьох складових комплексної модернізації державного управління, як-от: по-перше, децентралізація влади, що містить передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалося також впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті; по-друге, територіальна реформа, в результаті якої створено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ; по-третє, адміністративна реформа, що передбачала реорганізацію державного управління шляхом вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування та визначення відповідних механізмів, що ґрунтувалися на принципах законодавства та настановах державного управління Європейського Союзу.

Ця концепція стала основою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань. Варто підкреслити, що саме ця домовленість щодо головних принципів та засад реформування поклала початок процесу реалізації адміністративної реформи і децентралізації. Правда, не все відбувалося гладко. У 2001 р. розбіжності в поглядах щодо концепції територіальної реформи Словаччини між депутатами владної коаліції у парламенті, – як зазначив міністр Кабінету міністрів Словацької Республіки В. Ніжнянський, – мало не призвели до розколу уряду. І тільки після виборів 2002 р. новій урядовій команді вдалося розпочати процес децентралізації влади.

Цей процес відбувався так. На базі концепції реформування державного управління було утворено другий виборний рівень територіального самоврядування, який запроваджено з 1 січня 2002 р. У грудні 2002 р. Народна Рада Словаччини прийняла програмну заяву уряду, а в лютому 2003 р. був ухвалений «Проект подальшого впровадження децентралізації державної влади». У травні 2003 р. парламент Словаччини ухвалив «Проект децентралізації державної влади на 2003–2006 роки», який став підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів. Такі дії значною мірою сприяли координації процесу реформи.

Водночас протягом 2002–2004 рр. близько 400 повноважень центрального уряду було передано місцевому рівню селищ та територіальних одиниць вищого рівня, а з 1 січня 2005 р. була запроваджена нова система фінансування місцевого самоврядування – фіскальна децентралізація. Тепер у Словаччині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, а решту становлять цільові дотації з державного бюджету. Так, відповідно до чинних норм, 70,3% податку на при-

буток фізичних осіб передано органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2% надходить до державної казни. (Урядовий кур'єр. – 2005. – 11 листопада. – С. 6).

Отже, із викладеного вище випливає, що процес децентралізації державної влади в Словаччині відбувався складно: її прибічники при проведенні реформи намагалися врахувати конкретну політичну ситуацію, відкрито обговорювати проблеми реформи з громадськими організаціями, шукати та йти на компроміси з різними політичними силами.

Процес реформ у Словаччині завершився успішно. Він схвалений суспільством, оскільки досяг поставленої мети: забезпечив гідне життя словакам. Віце-президент Асоціації міст України та громад М.Пітцик, вивчивши цей досвід був щиро вражений результативністю словацьких реформ, які вивели цю невелику і ресурсно небагату країну з досить складних стартових позицій на гідну поваги траєкторію європейської інтеграції (Урядовий кур'єр.-2006.-13 жовтня.-С.6).

Про досвід реформування місцевого самоврядування в Словаччині йшлося на міжнародній конференції «Реформи в Словаччині : можливості впровадження досвіду в Україні.», проведеній у жовтні 2006 року з ініціативи Асоціації міст України та громад і координатора проекту USID «Реформи місцевих бюджетів в Україні» Роберта Бодо. На конференції досвід проведення реформ в Словаччині поділилися їх безпосередні учасники: міністр Кабінету Міністрів Словацької Республіки (батько словацької децентралізації) Віктор Ніжнянський, міністр фінансів Словаччини Іван Міклош, міністр соціальної політики Словаччини Івета Радічова та ін. (Урядовий кур'єр.-2006.-13 жовтня.-С.6).

Загальний висновок, що випливав із конференції такий : важливо не лише теоретично розробити концепцію реформ, значно важливіше впровадити ідеї концепції у життя. Наші вітчизняні реформатори вже накопичили чималий теоретичний матеріал, але бракує серйозних і вдумливих реалізаторів задуманого, копійкою і наполегливої роботи в здійсненні реформ.

Політична ситуація в Україні, що склалася в останні роки у питанні проведення реформ місцевого самоврядування має свої особливості. Різні політичні сили мають своє бачення щодо її проведення залежно від конкретних обставин. Соціалістична партія України, Комуністична партія України і блок «Наша Україна» до президентських виборів у 2004 році виступали за реформування місцевого самоврядування, що було зафіксовано в законопроекті за №3207-1 від 1 липня 2003 року. Тодішня парламентська більшість, що підтримувала Президента України Л.Кучму, в тому числі і Партія регіонів, в законопроекті за №4180 не передбачала внесення змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр.№3207-1)від 8 грудня 2004 року був прийнятий в пакеті з іншим законом 402 народними депутатами, в тому числі депутатами фракції блоку «Наша Україна».

Після парламентських виборів у березні 2006 року та створення антикризової коаліції з депутатських фракцій Партії регіонів, Соціалістичної партії України і Комуністичної партії України ці політичні сили виступали за продовження конституційної реформи в Україні і здійснення її другого етапу, тобто на рівні місцевого самоврядування. Тодішній прем'єр-міністр України В.Ф.Янукович на прес-конференції 27 грудня 2006 року наголосив, що реформа місцевого самоврядування має сприяти підвищенню його ролі в системі влади, відкрити нові можливості для регіонів щодо використання географічних та економічних переваг кожної території(Урядовий

кур'єр.-2006.-29грудня.-С.2). Представники блоку «Наша Україна», які разом з БЮТ перебували в опозиції, не поспішали з проведенням такої реформи, адже вона передбачала згідно законопроекту за №3207-1 від 8 грудня 2004 року послаблення впливу Президента України на вирішення кадрових питань на місцевому рівні.

Після позачергових виборів до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року у парламенті була створена з депутатських фракцій блоку БЮТ і блоку «НУ-НС» демократична коаліція. Депутатські фракції Партії регіонів і Комуністичної партії України перебувають в опозиції. І в цій ситуації вони виступають за подальшу реформу місцевого самоврядування, тобто за внесення змін до Конституції України, передбачених законопроектом за №3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року. Деякі представники блоку «НУ-НС», будучи при владі, і сьогодні не поспішають з продовженням конституційної реформи щодо місцевого самоврядування.

Проте українські та зарубіжні експерти стверджують, що передумовами неминучої децентралізації державної влади в Україні є неповна трансформація Кабінету Міністрів України в політичну структуру, недійова система центральних та місцевих органів державної влади, неефективні місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, низький рівень послуг на місцевому рівні, відсутність захисту у відносинах з державною владою. А з цього випливає необхідність негайного здійснення фундаментальних радикальних змін, тобто реформування системи державного управління. Дискусії з цього питання, що тривають уже понад десять років, мають завершитися підготовкою та схваленням Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою України концепції децентралізації державної влади та прийняття для її реалізації парламентом необхідних законів. Для цього, на мою думку, передусім потрібно створити конституційно-правову базу. Нею можуть бути Закон України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року), проект якого після висновку Конституційного Суду України потребує доопрацювання, а також новий закон України про місцеве самоврядування.

Однак прийняття цих законів, а потім здійснення на їх базі децентралізації державного управління вимагає копіткої, продуманої, наполегливої та творчої роботи виконавчої та законодавчої гілок влади, співпраці влади та громадкості, вивчення та запозичення міжнародного досвіду. Прикладом цього може бути аналіз сучасного стану місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні у контексті європейського досвіду на міжнародній конференції «Реформування територіальної організації влади: національний та міжнародний досвід», що відбулася 20 – 21 жовтня 2005 р. в Києві. Її організували уряд України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України спільно з Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи. Експерти Ради Європи та учасники конференції, зокрема, президент Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи Джованні Ді Стазі, керівник проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні» Жан-Люк Поже, професор конституційного права, експерт проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні» Томас Вюртенберг, віце-президент групи незалежних експертів Інституційного комітету Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи Корнеліу – Лівіу Попеску, міністр Кабінету міністрів Словачької Республіки Віктор Ніжнянський, професор Університету Париж-І, Пантеон Сорбонна, експерт Ради Європи Жерар Марку та інші, поділилися своїми міркуваннями щодо стану та необхідності реформування

державного управління через його децентралізації та посилення ролі місцевого самоврядування, висловили низку слухних рекомендацій та конкретних пропозицій (Урядовий кур'єр. – 2005. – 11 листопада. – С. 6).

Так, уже згаданий вище міністр Кабінету міністрів Словаччини Віктор Ніжнянський презентував на цій конференції свою працю «Аналіз підготовки та реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні та рекомендації для подальших дій». Ця праця побачила світ у рамках проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні», який реалізується РТІ за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Грунтуючись на досвіді децентралізації державного управління Словаччини, він рекомендує уряду України не затягувати процес підготовки і дискусій щодо реформування системи державного управління у контексті посилення ролі місцевого самоврядування, оскільки уповільнення цього процесу, на його думку, зміцнюватиме противників реформи. Проти проведення реформи вони підключають представників політичних партій, які налаштовані на повернення до старої системи державного управління, та державних службовців, які принципово не бажають змін. Проаналізувавши існуючі в Україні проекти реформування системи державного управління (урядовий законопроект про територіальний устрій України; альтернативний урядовому план адміністративно-територіальної реформи Асоціації місцевих та регіональних влад; «Концепцію децентралізації державної влади та розвитку місцевого самоврядування» партії «Єдність» та Асоціації міст України та громад), В. Ніжнянський зауважив, що всім їм бракує комплексного підходу до фіскальної децентралізації, яка, на його думку, є невід'ємною частиною радикальних реформ. Він рекомендує як можливий і доцільний крок поєднати і взаємоповнити дані проекти, а також створити єдину комплексну концепцію реформування системи державного управління.

Гадаю, що до цієї рекомендації варто прислухатися. Органам державної влади необхідно здійснити радикальні заходи з обов'язковим втіленням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі функціонування територіальних громад, діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Врахування національних традицій, а також європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування має стати передумовою його успішного утвердження.

Безумовно, що здійснення реформи місцевого самоврядування в цілому і реформування передусім такої низової її ланки, якою має бути територіальна громада, потребує прийняття низки законодавчих документів та здійснення організаційних заходів. Необхідно буде проаналізувати соціально-економічний та фінансовий стан всіх адміністративно-територіальних одиниць, визначити критерії і необхідні організаційно-правові та матеріально-фінансові передумови формування дієздатних територіальних громад і на цій основі прийняти необхідні закони та інші нормативно-правові акти.

Сучасні умови суспільно-політичного розвитку, які часто змінюються, ставлять нові завдання і перед науковими установами та вченими соціогуманітарного циклу. Виникла гостра необхідність виробити науково-обґрунтовані засади удосконалення адміністративно-територіального устрою України в контексті забезпечення належного функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сучасних умовах. У Верховній Раді України перебуває доопрацьований законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 року). Конституційний Суд України дав на нього позитивний висновок, хоча і зробив певні зауваження. Глибокий аналіз цього законопроекту здійснили працівники Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України (Законодавство

України: науково-практичні коментарі. – 2006. – № 3. – С. 56–71; № 5. – С. 19–39; № 6. – С. 19–39). Нині фонд відіграє важливу роль у підготовчій роботі щодо реформування місцевого самоврядування. Головними напрямками його діяльності є наукові, концептуальні і прикладні розробки, законотворча діяльність, консультування, науково-методична, інформаційно-аналітична та освітня діяльність, координація роботи асоціацій та об'єднань органів місцевого самоврядування, встановлення і розвиток контактів у міжнародній сфері тощо.

Колектив фонду проводить, зокрема плідну науково-дослідницьку роботу. За останнє десятиріччя він видав чимало наукових збірників праць та інших видань, які становлять вагомий частку загальнонаціонального доробку з питань місцевого самоврядування. Серед них « Місцеве самоврядування: пошуки і здобутки» (2007). Колектив фонду, за словами його голови М. Пухтинського і першого заступника голови О.Власенка, перейшов від вивчення та аналізу ситуації, що склалася у місцевому самоврядуванні, до виявлення провідних тенденцій його розвитку та активного впливу на перспективу в позитивний бік шляхом генерування нових ідей, визначення шляхів і механізмів розв'язання актуальних проблем місцевого та регіонального розвитку. (Урядовий кур'єр.-2007.-27 березня.-С.6).

На думку керівництва фонду, найвдалішою формою такої роботи стали щорічні Всеукраїнські муніципальні слухання на теми, що безпосередньо стосувалися проблем місцевого самоврядування. Зокрема, такі з них: міжрегіональні проекти розвитку України (2000), ресурси місцевого і регіонального розвитку(2002), житлово-комунальна реформа як першочергове завдання місцевого і регіонального розвитку (2003), перспективи розвитку місцевого самоврядування в новій політичній ситуації(2005), інноваційні шляхи муніципального розвитку: сучасний стан, прогнози, проекти, програми(2006), формування системи належного добросчесного місцевого самоврядування в Україні(2007) тощо.

Сьогодні фонд виконує функції дирекції Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. Така форма співпраці держави та органів місцевого самоврядування доводить свою життєздатність уже сьомий рік. За цей період учасниками конкурсу стало понад тисячу органів місцевого самоврядування. Майже 250 сільських, селищних, районних, міських та обласних рад стали переможцями і змогли за допомогою державних та власних коштів розв'язати певні нагальні проблеми покращення життя громадян. Аналогічні змагання започаткували у Вінницькій, Донецькій областях та в Автономній Республіці Крим. Конкурс фактично став формою державної підтримки місцевого самоврядування. Наприклад, розмір державних грантів у 2007р. першій категорії учасників (сільські і селищні ради) становив від 50 тисяч грн. до 100тисяч, другій категорії(ради районів, районів у містах з населенням понад 50 тисяч жителів) – до 200 тисяч грн., п'ятій категорії (ради з понад один мільйон жителів, областей, АР Крим) – до 1,5млн. грн. А в цілому по Україні у бюджеті 2007р. була передбачена субвенція на фінансування програм розвитку місцевого самоврядування у сумі 14,9млн. грн.(Урядовий кур'єр.-2007.-7 лютого.-С.6.; 27 березня. – С. 6).

Конкурс набуває дедалі більшої популярності, стає дієвим інструментом у поліпшенні соціально – економічного розвитку територій. Державну підтримку отримує той проект, в якому закладено інноваційний підхід до розв'язання актуальної проблеми виключно місцевого значення. При цьому особливо важливо те, що місцеві ради самі вирішують, які проблеми для них є пріоритетами, визначають їх шлях розв'язання, ведуть пошук партнерів та необхідних ресурсів.

У 2007-2009 роках процес підготовки реформування місцевого самоврядування, незважаючи на загострення політичної ситуації в Україні дещо активізувався. Так 16 травня 2007 року у парламенті України, відбулося розширення засідання Консультативно-дорадчої ради з питань законодавчого забезпечення місцевого самоврядування та регіонального розвитку при Голові Верховної Ради України. На ньому обговорювалася інформація тодішнього голови парламенту О.О. Мороза про другий етап політичної реформи та розвиток місцевого самоврядування. Члени Консультативно-дорадчої ради та представники органів місцевого самоврядування із регіонів, віце-прем'єр-міністр України В.В. Рибак у своїх виступах висловили пропозиції і зауваження до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення механізму організації публічної влади і, зокрема, у частині вдосконалення відповідних статей Конституції України, що регулюють правовідносини в системі місцевого самоврядування. У рішенні Консультативно-дорадчої ради підтримувалася пропозиція про внесення даного законопроекту на розгляд пленарного засідання Верховної Ради України (Голос України. – 2007. – 17 травня. – С. 2; 18 травня. – С. 2; 19 травня. – С. 3).

У вступному слові тодішній Голова Верховної Ради України О.О. Мороз підкреслив, що на нинішньому етапі державного будівництва це питання, тобто розвиток місцевого самоврядування є визначальним, має стратегічний характер. На його думку, «без другого етапу політичної реформи говорити про політичну реформу взагалі, про демократію в Україні, про перспективу для України не доводиться» (Голос України. – 2007. – 18 травня. – С. 2).

Гадаю, що така думка заслуговує на підтримку, адже нинішній стан розвитку місцевого самоврядування в Україні, про що вже йшлося, значно відстає від кращого світового і європейського досвіду, зафіксованого в Європейській хартії про місцеве самоврядування (жовтень 1985 р.) та Всесвітній декларації про місцеве самоврядування (грудень 1985 р.). Нині Україна шукає шляхи до тісної інтеграції з європейською спільнотою.

З цією метою у жовтні 2008 року в Україні в рамках Європейського тижня місцевої демократії як загальноєвропейського заходу відбувся форум «Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку», якому надано статусу XIII Всеукраїнських муніципальних слухань. Серед організаторів цього заходу були Фонд сприяння місцевому самоврядуванню й Міністерство регіонального розвитку та будівництва. На форумі обговорювалися пріоритети вдосконалення системи місцевого самоврядування, інноваційні механізми його розвитку та поступ регіональної демократії і міжрегіонального співробітництва. Окрім низки протоколів та постанов на форумі особливе місце посіла національна доповідь – 2008 «Розвиток місцевої демократії в контексті європейської інтеграції України», підготовлена незалежними вченими та експертами. Головна увага в цій доповіді зосереджена на проблемах вдосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування, його концептуальному та нормативно-правовому забезпеченні (Голос України.-2008.- 17 жовтня. –С.3).

У жовтні 2008 року проблеми місцевого самоврядування обговорювалися також на «круглому столі», організованому редакцією газети «Голос України». Його учасники (в тому числі Перший заступник Голови Верховної Ради України О.В.Лавринович) вбачають такі головні причини проблем місцевого самоврядування. По-перше, в Конституції України в редакції 1996 року місцеве самоврядування змодельовано на основі класичної громадівської теорії, яка нині не повною мірою відповідає сучасному розви-

тку не лише українського, а й інших суспільств. По-друге, після конституційних змін в 2004 році додалася ще одна проблема, коли у державі існує дві складові виконавчої влади, які мають двох різних керівників. Місцеві державні адміністрації нині призначаються, керуються Президентом України, хоча згідно законодавства таку функцію має виконувати Кабінет Міністрів України. По-третє, ще в 2002 році майже всі політичні сили у Верховній Раді України декларували необхідність обов'язково ліквідувати державні адміністрації в тому вигляді, в якому вони існують нині (вони є місцевими виконавчими органами) і передати їхні функції виконавчим органам місцевих рад, які обираються громадянами. На проекти законів, в яких пропонувалися такі рекомендації, Конституційний Суд України дав позитивні висновки, проте в парламенті вони тривалий час не розглядалися (Голос України.-2008.-22жовтня.-С3-5).

Своє ставлення щодо реформування місцевого самоврядування неодноразово висловлював Президент України В.А. Ющенко. Він вніс до парламенту свої законопроекти про внесення змін до законів про місцеве самоврядування та державні адміністрації, які викликали у голів обласних рад дискусії, оскільки в цих законопроектах не були враховані їхні пропозиції. Зазначу, що попередньо для цього на базі Львівської області була створена робоча група, до якої входили представники від кожної області. Вона підготувала законопроект про внесення змін до закону про місцеве самоврядування, де були викладені принципові підходи до вирішення його проблем. За словами голови Дніпропетровської обласної ради Ю.Вілчуки, законопроект голів обласних рад відповідав Європейській хартії місцевого самоврядування та інтересам громад. Голови обласних рад спиралися на досвід Польщі, де при радах створено виконавчі органи та їм передані функції, які в Україні виконують районні та обласні державні адміністрації. У законопроекті Президента України, на думку голів облрад, зроблено перекіс у бік виконавчої ради: в ньому передбачено, щоб усі рішення рад обов'язково реєструвалися в Міністерстві юстиції, а дію цих рішень могли б зупиняти голови місцевих державних адміністрацій (День.-2008.-1 березня.-С.4)

Такі положення президентського законопроекту викликали несприйняття також з боку Асоціацій міст України та громад. Вона організувала спеціальний «круглий стіл», де відбувалася відверта і публічна дискусія стосовно подальшої долі місцевого самоврядування в Україні, в реформуванні якого зацікавлені представники територіальних громад. Ставилось питання, чому до законопроекту все ж таки потрапили статі, котрі на стадії обговорення в робочій групі категорично відхиляла Асоціація міст України та громад. Мери міст уже тоді угледіли в них спробу зміцнення президентської вертикалі влади, а ніяк місцевого самоврядування. Вони це підтвердили в дискусії за круглим столом (Дзеркало тижня.-2008.2-8 лютого.-С.5).

Питання реформування місцевого самоврядування постало в березні 2008 року на засіданні Національної ради з питань взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування. Глава держави згадав, що два роки тому в Україні пройшов складний діалог щодо реформування системи місцевого самоврядування в контексті проведення адміністративної реформи. Проте в силу різних обставин поступ у цьому напрямку втримати не вдалося. На його переконання соціальний, економічний та культурний прогрес залежить від того, наскільки будуть мати порозуміння органи державної влади і місцевого самоврядування. В.Ющенко підкреслив, що Україна давно потребує ефективного і постійного діалогу між різними видами влади, особливо між органами місцевого самоврядування, виконавчою і законодавчою владою. Він запропонував у рамках роботи Національної ради розробити

план реформування органів місцевого самоврядування . Глава держави надіється, що при розумінні політичних сил, при співпраці з українським парламентом, урядом, обласними адміністраціями органи місцевого самоврядування знайдуть коло партнерів, яке дасть змогу зрушити питання реформування органів місцевого самоврядування з мертвої точки. Він закликав представників органів місцевого самоврядування бути провідною силою в цьому, оскільки вони найбільш зацікавлені у реформуванні. За його словами, вже з 2009 року слід втілювати у життя такі зміни, особливо на законодавчому рівні. Він повідомив, що в рамках Національної ради починає працювати робоча група з питань реформи місцевого самоврядування . Реформу органів місцевого самоврядування, за словами глави держави, необхідно провести до прийняття нової редакції Конституції України, щоб вона знайшла відображення в Основному Законі держави. Такий підхід, на його думку, обумовлюється тим, щоб Національна рада визначила бачення конституційного аспекту основ політики реформування органів місцевого самоврядування, їх місце, статус та засади роботи. В рамках Національної ради необхідно провести дискусію щодо реформування системи місцевого самоврядування країни. На думку Президента України, дане засідання Національної ради ознаменувало собою початок нового етапу реформування органів місцевого самоврядування (Голос України.-2008.- 26 березня.-С.1-2).

Свої міркування щодо подальшого реформування місцевого самоврядування неодноразово висловлював тодішній Голова Верховної Ради України шостого скликання А.П.Яценюк. На зустрічі з членами президії Львівської обласної та представниками районних рад 12 червня 2008р. він зауважив, що не сприймає зареєстровані у парламенті законопроекти про реформування місцевого самоврядування . «Я противник посилення ролі і місця місцевих державних адміністрацій» – заявив він. Тодішній Голова Верховної Ради України не бачив необхідності надавати місцевим державним адміністраціям повноважень щодо скасування актів органів місцевого самоврядування . Це компетенція винятково прокуратури. Він також зазначив, що у процесі реформування місцевого самоврядування дуже важливим є створення виконавчих комітетів в органах місцевого самоврядування . На його думку, це «правильний крок». Тодішній Голова парламенту України висловився за формування префектур з органів місцевих державних адміністрацій, які, «мали б потужні наглядові функції з контрольними повноваженнями, які здатні від імені держави контролювати територію, але з чітко визначеними повноваженнями». Він є прибічником того, щоб фінансовий ресурс передати виконкомам місцевих рад «Інакше, – зазначив він, – країна втрачає ресурси і час замість того, щоб займатися стратегічними реформами» (Голос України.-2008.-13 червня.-С.2).

Негативно на підготовку реформування місцевого самоврядування впливає часта зміна урядів України, оскільки в кожній політичній силі своє бачення проведення реформ. Так, за уряду В.Януковича було підготовлено проект закону, яким передбачувалася відміна місцевих виборів за пропорційною системою, проект рішення щодо зміни розподілу субвенцій, які пропонувалося надавати напряму, а не через профільні міністерства, як це є зараз; необхідність повсюдного створення генеральних планів міст та спрощення дозвільної системи тощо. (Урядовий кур'єр.-2007.-7 грудня.-С.6).

Однак чи стануть ці пропозиції реаліями нового уряду, очолюваного Ю.Тимошенко, -невідомо. Можливо з'явиться нова, більш цілісна концепція державного управління територіями, оскільки без неї часткові спонтанні зміни навряд чи дадуть відчутний результат. Про це заявила Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко на нараді з міськими головами малих міст в лютому 2008 року. При Міністерстві регіонального



розвитку і будівництва створена робоча група, яка має розробити концепцію реформування місцевого самоврядування. За її словами, нині є чимало законопроектів з цієї тематики, але нема жодного узгодженого безпосередньо з представниками місцевого самоврядування (Урядовий кур'єр.-2008.-2 лютого.-С.1-2).

Відсутність чіткої визначеності щодо реформування системи місцевого самоврядування, затягування цього процесу негативно впливає на роботу територіальних громад, їх органів. Тому депутати місцевих рад, громадські об'єднання ратують за прискорення реформування місцевого самоврядування. На необхідність прискорення другого етапу конституційної реформи, що стосується безпосередньо місцевого самоврядування, звернули увагу Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України 1600 учасників форуму депутатів місцевих рад Херсонської області (березень 2007), учасники «круглого столу» голів обласних і міських рад Хмельницької, Чернігівської, Черкаської, Полтавської, Київської та інших областей, що обговорювали проблеми вдосконалення законодавства про розвиток місцевого самоврядування в Україні (Голос України.-2007.-24 березня.-С.2;27 березня.-С.2). А учасники 3 форуму Асоціації міст України та громад (грудень 2007) у зверненні до народних депутатів просили безвідкладно сісти за загальнонаціональний «круглий стіл» і узгодити позиції усіх політичних сил щодо ідеології принципів, напрямів та пріоритетів формування нової ефективної моделі на місцевому та регіональному рівнях і зрештою внести ці зміни до Конституції України(Урядовий кур'єр.-2007.-7 грудня.-С.6).

Проте варто зауважити і таке. Нова модель місцевого самоврядування, враховуючи відсутність в Україні громадянського суспільства, має передбачити такі зміни до Конституції України, які не зашкодили б загальним інтересам.Ці зміни мають забезпечити баланс інтересів окремої території та інтересів країни як цілого. Адже є інтереси жителів села, селища, міста. Водночас є інтереси і України як нації та держави. Між цими інтересами наявний істотний зв'язок. Без реалізації інтересів України не можуть бути гарантовані й права жителів окремої території. У країнах з розвинутим громадянським суспільством громадяни на тих чи інших територіях(селах, селищах, містах) мають надійні важелі контролю за обраною ними місцевою владою. Вони в будь-який момент можуть законним шляхом зупинити її шкідливі дії.

В Україні ситуація зовсім інша. Українські громадяни ще не мають достатніх важелів впливу на органи місцевого самоврядування. Громадяни в Україні виступають як виборці одноразового використання. Вони один раз під час виборів на декілька років віддають свою владу, якою обрані до органів місцевого самоврядування голови та депутати місцевих рад, які потім розпоряджаються в багатьох випадках цією владою як своїм приватним капіталом, не цікавлячись думкою громадян. Ось чому зміни до Конституції України і закону про місцеве самоврядування мають бути такими, які розширили б передусім права територіальних громад, а не лише права обраних цими громадами органів місцевої влади. Варто передбачити посилення відповідальності таких органів та здійснення за їх діяльністю контролю з боку територіальних громад.

Адже можна навести багато прикладів, коли обрані громадою органи місцевої влади нерідко, користуючись недосконалістю законодавства, починають діяти на шкоду інтересам цих же жителів. Так, у Києві обранці міськради не завжди брали до уваги вимоги киян щодо припинення так званої ущільненої забудови міста, окремі сільські і селищні ради в Криму вже закінчили розпродаж кримської землі, чимало ухвал органів місцевого самоврядування було відверто деструктивних, провокаційних та антидержавних (День.-2008.-20 вересня.-С.1,4).

Отже, за діяльністю органів місцевого самоврядування потрібен як місцевий, так і центральний контроль. Однією із дійових форм такого контролю міг би стати інститут префектів, згідно якого можна було б зупиняти ухвали органів місцевої влади, якщо такі ухвали вступали у конфлікт з інтересами держави. Варто, як на мене, передбачити посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за антизаконні, антиконституційні ухвали шляхом розпуску відповідних рад з подальшим проведенням позачергових виборів, в окремих особливих випадках встановлення президентського правління на певний термін, а в законі про референдум закріпити положення, що місцевий референдум може бути проведений лише в рамках повноважень місцевої влади. Практика довела шкідливість виборів до місцевих рад за партійними списками: багато місцевих рад перетворилися на дискусійні клуби, замість того, щоб вирішувати конкретні проблеми населених пунктів. А тому в законодавстві слід передбачити їх деполітизацію та департизацію.

З огляду на те, що деякі противники подальшої конституційної реформи і, зокрема, щодо місцевого самоврядування, твердять, що нібито законопроект за № 3207-1 приймався «під тиском, без обговорення», варто згадати його історію та підходи його авторів щодо реформування місцевого самоврядування в контексті європейського досвіду. Його підготували представники парламентської опозиції у Верховній Раді України IV скликання в складі 161 народного депутата від Соціалістичної партії України, Комуністичної партії України, блоку «Наша Україна», які подали до парламенту України проект закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 1 липня 2003 року (реєстр. № 3207-1) як альтернативний президентському законопроекту про внесення змін до Основного Закону України від 19 червня 2003 року за № 3207 (законопроект до парламенту вніс тодішній Президент України Л.Д. Кучма). У парламентському законопроекті, під яким підписалися тодішні народні депутати А.С. Матвієнко, В.Л. Мусіяка, А.І. Мартинюк, О.О. Мороз, Ю.Г. Ключковський та ін., вносилися пропозиції змінити та доповнити деякі статі Конституції України, що стосувалися реформування місцевого самоврядування і які наблизили б їх зміст до змісту Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Положення парламентського альтернативного законопроекту про внесення змін до Конституції України за № 3207-1 від 1 липня 2003 року, що стосувалися змін деяких статей Основного Закону держави щодо місцевого самоврядування, лягли в основу нового законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення системи місцевого самоврядування від 8 грудня 2004 року (реєстр. № 3207-1), оскільки в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, в основу якого ліг законопроект за № 4180, де зміни до статей Конституції України, які стосувалися місцевого самоврядування, не передбачалися.

Конституційний Суд України на законопроект за № 3207-1 від 8 грудня 2004 року дав позитивний висновок (справа № 1-16/2005 від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005), хоча зробив певні зауваження щодо окремих положень законопроекту (Голос України. – 2005. – 20 вересня). Врахувавши зауваження Конституційного Суду України, Верховна Рада України доопрацювала його і прийняла нову Постанову «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV. На законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) від 23 грудня 2005 року Конституційний Суд України дав позитивний висновок в частині, що стосується міс-

цевого самоврядування (Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 №1-в/2008). Отже, законопроект за № 3207–1 приймався парламентом України не «під тиском, без обговорення», як твердять противники подальшої конституційної реформи, а був і є результатом «планомірного, програмованого і тривалого процесу» (Голос України. – 2007. – 18 травня. – С. 2)

Прибічники продовження конституційної реформи вважають, що другим її етапом має бути реформування місцевого самоврядування. Місцевим радам необхідно надати фінансові, організаційні, матеріальні та кадрові повноваження, щоб вони повноцінно могли здійснювати владу від імені територіальних громад. Можна погодитися з думкою тих політичних і державних діячів, які твердять, що реалізація політичної реформи на місцевому рівні змінить психологію виборця, котрий робитиме свій вибір свідомо, що на місцях треба створити такі умови, щоб людина відчувала, що її думка чогось варта, а її голос впливає на ухвалення державних рішень (Голос України. – 2008. – 13 лютого. – С. 2).

\* \* \*

Таким чином, аналіз положень Конституції України в редакції 2006 року та їх застосування на практиці дозволяє зробити певні висновки. Здійснення протягом 2004–2009 років конституційної реформи стосується в основному організації державної влади на її вищому, політичному рівні, зокрема, розподілу повноважень між Верховною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України. З прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 16 травня 2008 року можна стверджувати про завершення першого етапу конституційної реформи. Проте застосування нових конституційних норм виявило в Основному Законі держави місця, які потребують свого удосконалення, зняття двозначності положень, чіткішого встановлення порядку, здійснення взаємовідносин між вищими органами державної влади, встановлення балансу і противаг їх повноважень. Докорінного реформування потребує прокуратура України. Про це твердять і європейські структури. На їх переконання, Україні потрібна зрозуміла і всеосяжна реформа Конституції з метою створення стримувань і противаг між головними органами влади відповідно до принципів демократії, верховенства права й порад Венеціанської комісії.

Водночас із цим потребує реформування система місцевого самоврядування. Територіальна організація публічної влади порівняно зі змінами щодо вищих органів державної влади (парламенту, президента, уряду) залишилася майже без змін. Це призвело, на думку багатьох фахівців, до диспропорцій і розбалансованості в інституційно-функціональній організації публічної влади. Існує нагальна потреба приведення норм Конституції України щодо місцевого самоврядування до міжнародних норм, європейських стандартів. Отже, логічним є другий етап конституційної реформи, пов'язаний з реформуванням публічної влади на місцевому рівні. Необхідні зміни, які розширили б повноваження органів місцевого самоврядування. За розширення повноважень регіональних і місцевих органів влади за рахунок скорочення повноважень центральних органів влади згідно соціологічних опитувань нині виступає майже 60 % опитаних респондентів (День. – 2008. – 13 березня. – С. 1). Для цього треба внести зміни до Конституції України, закону про місцеве самоврядування в Україні, законодавчих актів, які регулюють бюджетну, податкову й адміністративну сферу. Усі ці зміни повинні відповідати основній конституційній нормі про те, що місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

## РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Конституція України*: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. *Конституція України*: Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. – К.: Атіка, 2006. – 64 с.
3. *Про Конституційний Суд України*: Закон України від 16 жовтня 1996 р.// Відомості Верховної Ради України (далі ВВРУ).- 1996. – № 49.-Ст.272.
4. *Про прокуратуру*: Закон України від 5 листопада 1991 р.// ВВРУ.-1991.-№ 53.-Ст.793.
5. *Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»*: Закон України від 12 липня 2001 // ВВРУ.-2001.-№ 44.-Ст.233.
6. *Про внесення змін до Конституції України*: Закон України від 8 грудня 2004 року // ВВРУ.-2005.-№ 2; Офіційний вісник України.-2004.-№ 49; Голос України.-2004.-8 грудня.-С. 2-3; Урядовий кур'єр.-2004.-10 грудня.
7. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 16 травня 2008 року № 279-VI // ВВРУ.-2008.-№ 25.-С. 654-681; Офіційний вісник України.-2008 № 36.- С. 9-32; Урядовий кур'єр.-2008.-21 травня.-С. 9-15.
8. *Регламент Верховної Ради України* від 19 вересня 2008 року // Голос України.-2008.-26 вересня.-С. 5-24.
9. *Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України*: Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року № 3288-IV // ВВРУ.-2006.-№ 14.- С. 577.
10. *Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування*: Проект Закону України (реєстраційний № 3207-1) від 23 грудня 2005 року // ВВРУ.-2006.-№ 14.- С. 577-579.
11. *Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) і про його направлення до Конституційного Суду України*: Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2008 року № 149-VI // Голос України.-2008.-12 квітня.-С. 3; ВВРУ.-2008.-№ 23.-С. 619.
12. *«Про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності)*: Проект Закону України від 20 березня 2008 року // Голос України.-2008.-12 квітня.-С. 3.
13. *Про внесення змін до статті 1 Указу Президента України* від 15 грудня 1999 року № 1574. Указ Президента України від 19 грудня 2005 року № 1785 // Урядовий кур'єр.-2006.-24 січня.-С. 13; Офіційний вісник України.-2005.-№ 51.- С. 34.
14. *Рішення Конституційного Суду України* від 11 грудня 2007 року № 12-рп/2007 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої статті 114, частини другої, третьої статті 115 Конституції України (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) (справа № 1-21/2007) // Вісник Конституційного Суду України.-2008.-№ 1.- С. 12-18.
15. *Висновок Конституційного Суду України* від 15 січня 2008 року № 1-в/2008 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України.-2008.-№ 1.-С. 60-72.
16. *Рішення Конституційного Суду України* від 2 квітня 2008 року № 5 – рп/2008 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» (справа № 1-25/2008) // Вісник Конституційного Суду України.-2008.-№ 3.-С. 7-10.
17. *Рішення Конституційного Суду України* від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої

- статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) (справа № 1-2/2008) // Вісник Конституційного Суду України.-2008.-№ 3.- С. 15-23.
18. *Висновок* Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканості) вимогам статей 157 та 158 Конституції України (справа № 1-31/2008). // Офіційний вісник України.- 2008.- № 71.-С.73-75; Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 5. – С. 7–10.
  19. *Рішення* Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року №16 – рп / 2008 у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) (справа № 1-40/2008). // Офіційний вісник України.-2008.-№72.-С.109-113; Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 5. – С. 66–72.
  20. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року №8-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України (Справа №1-20/2009) // Офіційний вісник України. – 2009. – № 34. – С. 25–27.
  21. Рішення Конституційного Суду України від 12 травня 2009 року №10-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» та Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України» (справа №1-25/2009) // Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – С. 89–92.
  22. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 року. // Голос України. – 2007. – 21 квітня. – С. 3.
  23. *Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування* / В. Г. Яцюба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин та ін. / За заг. ред. В. Г. Яцюби.- К.:Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007.-366с.
  24. *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія* / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. –К.: Атіка, 2007.–864 с.
  25. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка; НАН України: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького.-К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003.-512с.
  26. *Борденюк В.І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія.–К.: Парламентське видавництво, 2007.-576с.
  27. *Державне будівництво і місцеве самоврядування: Підручник* / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник.–К.: Юрінком Інтер, 2007.-504с.
  28. *Євграфов П.Б.* Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практичний посібник.-К.: Всеукраїнська асоціація видавництв «Правова єдність», 2007.-204с.
  29. *Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник* / За ред. В.О. Ріяки.-К.: Юрінком Інтер, 2006.-544с.
  30. *Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.-Т. 2/* За заг. ред. Ю.С. Шемшученка.-К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008.-800с.
  31. *Конституційне право України* / За ред. Ю.М. Тодика, В.С. Журавського.-К.: Видавничий дім, 2003.
  32. *Конституційне право України: Навчальний посібник* / Ю.М. Бисага, Ю.Ю. Бисага, Д.М. Белов та ін.; Ужгородський національний ун-т.-Ужгород: Ліра, 2007.-370с.
  33. *Конституційне право України: Підручник* / А.К. Байрачна, Ю.Г. Барабаш, Ф.В. Виніславський та ін. За ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого.-Х.: Право, 2008.-416с.
  34. *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики.* Зб. наук. статей / За ред. Ю.С. Шемшученка; Упор. І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний, Н.М. Пархоменко.-К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006.-334с.

35. *Конституція України*: Науково-практичний коментар (В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; В.Я. Тацій (голова ред. кол.); Академія правових наук України.- Х.: Право:Ін Юре, 2003.
36. *Кравченко В.В.* Конституційне право України: Навчальний посібник.-К.: Атіка, 2008.-592с.
37. *Михайленко О.Р.* Прокуратура України: Підручник.- К.: Юрінком Інтер, 2005.-296с.
38. *Муниципальне право України: Підручник / Кол. авт.; / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького.-К.: Юрінком Інтер, 2006.-592с.*
39. *Опришко В.Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства України.- К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001.-186с.
40. *Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку: Навч. посібник / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін.; Н.Р. Нижник (заг. ред.); Київський регіональний центр Академії правових наук України та ін.- К.: ЗАТ «Нічлава», Івано-Франківськ, 2003.-284с.*
41. *Органи державної влади України / В.Ф. Погорілко, Л.Т. Кривенко, Н.Г. Григорук та ін. В.Ф. Погорілко (ред.); Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.-К., 2002.-592с.*
42. *Орзих М.Ф.* Конституционная реформа в Украине: Учебное пособие.- О.: Юридична література, 2003.-128с.
43. *Орзих М.Ф.* Конституционное право Украины: Учебно-методическое пособие/ Одесская национальная юридическая академия, 2 изд. доп.-О.: Юридична література, 2003.-ч.1-100с.
44. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.- Т. 1 / За ред. В.Ф. Погорілка.-К.: Юридична думка, 2006.-544с.
45. *Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5 т.-Т.2.Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2008. – 576 с.*
46. *Рудик П.А.* Коментар до конституційних змін: Навч. посібник.-К.: Центр учбової літератури, 2008.-220с.
47. *Рудик П.А.* Конституційна реформа в Україні: проблеми і перспективи.-К.: Атіка, 2006.-256с.
48. *Рудик П.А.* Порівняльний аналіз президентського і парламентського законопроектів про внесення змін до Конституції України. – К.: Атіка, 2004. – 164с.
49. *Совиця О.В., Шукліна Н.Г.* Конституційне право України: Навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2007.-632с.
50. *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України. Підручник.-К.: Юрінком Інтер, 2006.
51. *Чушенко В.І., Заяць І.Я.* Конституційне право України: Підручник; В.І. Чушенко (заг. ред.); Львівський національний ун-т ім. Івана Франка.-К.: Ін Юре, 2007.-485с.
52. *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.-К.: Юрінком Інтер, 2006.-496с.
53. *Шаповал В.М.* Сравнительное конституционное право.-К.: Княгиня Ольга, 2007.
54. *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм: Монографія.- К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005.-560с.
55. *Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.О.* Конституційний Суд України.-К.: Ін Юре, 1997.
56. *Шляхтун П.П.* Конституційне право України: Підручник.- К.: Освіта України: КНТ, 2008.- 592с.
57. *Юридична енциклопедія: НАН України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана // Ю.С. Шемшученко (гол. ред.). У 6 т. – К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998-2004.*
58. *Ющенко В.А.* Україні потрібна Конституція національного творення // Дзеркало тижня.-2008.-23-29 лютого.- С. 1, 3.
59. *Ющенко В.А.* Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (2008 рік) // Голос України.-2008.-16 травня.-С.4; – Урядовий кур'єр.-2008.-16 травня.-С.4-5.
60. *Ющенко В.А.* Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка про внутрішнє і зовнішнє становище України від 31 березня 2009 року // Урядовий кур'єр.-2009.-1 квітня.-С.3-4.
61. *Ющик О.І.* Теоретичні основи законодавчого процесу.-К.: Парламентське вид-во, 2004.-520с.

# ДОДАТКИ

Додаток 1

## Закон України

### «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV

Верховна Рада України постановляє:

**I.** Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1) статті 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115 викласти 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.

Народним депутатом 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, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради 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 з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України»;

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України 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 його виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

- б) 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 народного депутата України із складу такої фракції;
- 7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі достроково припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

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

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої 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 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 дня 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.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

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



У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується 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 у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією»;

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII 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, 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, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;
- 12<sup>1</sup>) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;
  - 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;
  - 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;
  - 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 на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;
  - 20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
  - 21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
  - 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил 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 на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;
  - 27) обрання суддів безстроково;
  - 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 міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
- 33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;
- 34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;
- 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;
- 37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї. Верховна Рада України здійснює також 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 України.

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 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 голів та секретарів цих комітетів.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

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

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України»;

«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»;

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

«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, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України»;

«Стаття 113. Кабінет Міністрів 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 цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів 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 на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

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. Кабінет Міністрів 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 Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України»;

2) частину першу статті 77 викласти в такій редакції:

«Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України»;

3) у статті 88:

а) частину першу викласти в такій редакції:

«Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад»;

б) пункт 2 частини другої викласти в такій редакції:

«2) організує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів»;

в) частину третю викласти в такій редакції:

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

4) частину четверту статті 94 викласти в такій редакції:

«Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офі-

ційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом»;

5) частину п'яту статті 103 викласти в такій редакції:

«Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень»;

6) у статті 106:

а) пункти 8–16, 19, 22 і 30 частини першої викласти в такій редакції:

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

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, 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) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим»;

«19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань»;

«22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України»;

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

б) частину четверту викласти в такій редакції:

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

7) у статті 116:

а) доповнити пунктами 9<sup>1</sup> і 9<sup>2</sup> такого змісту:

«9<sup>1</sup>) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

9<sup>2</sup>) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України»;

б) пункт 10 викласти в такій редакції:

«10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України»;

8) частину першу статті 120 викласти в такій редакції:

«Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку»;

9) статтю 121 доповнити пунктом 5 такого змісту:

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

10) частину першу статті 122 викласти в такій редакції:

«Прокуратуру України 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»;

11) 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 п'ять років».

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон, за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, набирає чинності з 1 вересня 2005 року, за винятком частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, частин шостої – десятої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, частини першої статті 141 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 року, за винятком частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, частин шостої – десятої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, частини першої статті 141 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

2. Верховна Рада України, обрана у 2002 році, продовжує здійснювати конституційні повноваження до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.
3. 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.

**Президент України**

м. Київ

8 грудня 2004 року

№ 2222-IV

**Л. КУЧМА**

Відомості Верховної Ради України.– 2005.– № 2; Офіційний вісник України.– 2004.– 49; Голос України.– 2004.– 8 грудня; Урядовий кур'єр.– 2004.– 10 грудня.



ПОСТАНОВА  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України  
законопроекту про внесення змін до Конституції України

У зв'язку з уточненням редакції тексту проекту Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1), попередньо схваленого Верховною Радою України 8 грудня 2004 року ( 2223-15 ), та зважаючи на Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року N 8-рп/98 ( v008p710-98 ), Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

1. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1) попередньо схвалити і направити до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції України ( 254к/96-ВР ) (додається).
2. Включити до порядку денного наступної чергової (дев'ятої) сесії Верховної Ради України четвертого скликання питання про прийняття Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1).

Голова Верховної Ради України В.ЛИТВИН  
м. Київ, 23 грудня 2005 року  
N 3288-IV

*Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 14. – С. 577.*

## ЗАКОНОПРОЕКТ

про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування від 23 грудня 2005 року № 3288-IV

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., N 30, ст. 141; 2005 р., N 2, ст. 44) такі зміни:

1) статті 118, 119, 133, 140 викласти в такій редакції:

«Стаття 118. В областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень у межах та порядку, визначених законом, утворюються місцеві державні адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території здійснюють:

- 1) контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади;
- 2) взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;
- 3) інші визначені законом повноваження»;

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах селища і села, а також округи.

Округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, 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 області, міста Київ та Севастополь, межі яких визначаються законом.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України»;

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються законом.

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.

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

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна»;

2) пункт 29 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

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

3) частину першу статті 136 викласти в такій редакції:

«Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років»;

4) частини другу і четверту статті 141 викласти в такій редакції:

«Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях»;

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою з числа її депутатів і очолюють виконавчий орган ради»;

5) частини першу і третю статті 142 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 комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад»;

«Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Законом визначається мінімальна частка від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою»;

6) частини першу – третю статті 143 викласти в такій редакції:

«Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до закону управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідні місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; 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 у межах, визначених законом, питання адміністративно-територіального устрою; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування в межах і порядку, встановлених 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»;

7) абзац третій пункту 8 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

## II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набуває чинності з дня обрання місцевих рад п'ятого скликання у 2006 році; за винятком статей 118 і 119 Конституції України в редакції цього Закону, які вводяться в дію через 60 днів після набрання чинності цим Законом, а також пункту 6 цього розділу, який набуває чинності з дня опублікування цього Закону.
2. Виконавчі органи районних та обласних рад утворюються протягом двох місяців з дня проведення виборів до місцевих рад п'ятого скликання.
3. Передача районними та обласними державними адміністраціями виконавчим органам районних та обласних рад документації, пов'язаної з підготовкою та виконанням районних та обласних бюджетів, здійсненням делегованих їм відповідними районними чи обласними радами повноважень, проводиться протягом двох місяців після утворення виконавчих органів районних та обласних рад.
4. Ліквідація районних державних адміністрацій завершується не пізніше ніж за чотири місяці після обрання місцевих рад п'ятого скликання.
5. На період дії Угоди між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України Севастопольська міська державна адміністрація здійснює повноваження, передбачені Законом України «Про місцеві державні адміністрації» в редакції станом на 1 січня 2006 року.
6. Реалізація на чергових місцевих виборах конституційного права на обрання сільських, селищних, міських рад та відповідних голів жителями населених пунктів, які на час набуття чинності Конституцією України обирали єдиного сільського, селищного чи міського голову та відповідний спільний орган місцевого самоврядування, здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом виборів спільного органу місцевого самоврядування та єдиного сільського, селищного чи міського голови. При цьому у тих населених пунктах, жителі яких об'єдналися в одну територіальну громаду, вибори сільського, селищного, міського голови та органу місцевого самоврядування, крім відповідного спільного органу місцевого самоврядування та єдиного голови, не проводяться.



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ  
ВИСНОВОК  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України)

№ 1-в від 15.01.2008

Конституційний Суд України у складі суддів:  
Стрижак Андрія Андрійовича – головуючого,  
Бринцева Василя Дмитровича,  
Головіна Анатолія Сергійовича,  
Джуня В'ячеслава Васильовича,  
Дідківського Анатолія Олександровича,  
Домбровського Івана Петровича,  
Кампа Володимира Михайловича,  
Колоса Михайла Івановича,  
Лилака Дмитра Дмитровича,  
Маркуш Марії Андріївни,  
Мачужак Ярослави Василівни,  
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,  
Стецюка Петра Богдановича,  
Ткачука Павла Миколайовича – доповідача,  
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–1) 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 попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України“ від 23 грудня 2005 року № 3288–IV законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–1) 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 законопроекту про внесення змін до Конституції Украї-

ни щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України для його розгляду Верховною Радою України.

Заслухавши суддю-доповідача Ткачука П. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України згідно з Постановою „Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України“ від 23 грудня 2005 року № 3288–IV (далі – Постанова) звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–1) (далі – Законопроект), яким пропонується внести зміни до пункту 29 частини першої статті 85, статей 118, 119, 133, частини першої статті 136, статті 140, частин другої, четвертої статті 141, частин першої, третьої статті 142, частин першої, другої, третьої статті 143, абзацу третього пункту 8 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України.

Внесення змін до Конституції України, як зазначено в Постанові, зумовлено необхідністю удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

Конституційний Суд України вже розглядав зареєстрований за № 3207–1 законопроект, схвалений Постановою Верховної Ради України від 8 грудня 2004 року № 2223–IV, і визнав його таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005).

У зв'язку з уточненням Верховною Радою України редакції Законопроекту після надання Конституційним Судом України зазначеного Висновку цей Законопроект, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98, Верховна Рада України знову направила до Конституційного Суду України для перевірки його на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

2. Оцінюючи Законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Статтею 158 Конституції України (частина перша) 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. Частиною другою зазначеної статті передбачено, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Конституційний Суд України відзначає, що Законопроект про внесення змін до пункту 29 частини першої статті 85, статей 118, 119, 133, частини першої статті 136, статті 140, частин другої, четвертої статті 141, частин першої, третьої статті 142, частин першої, другої, третьої статті 143, абзацу третього пункту 8 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України не був предметом голосування у Верховній Раді України для його прийняття не менш як двома третинами від її конституційного складу.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

3. Згідно з частиною першою статті 157 Конституції України Основний Закон держави не може бути змінений, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані в Законопроекті зміни до пункту 29 частини першої статті 85, статей 118, 119, 133, частини першої статті 136, статті 140, частин другої, четвертої статті 141, частин першої, третьої статті 142, частин першої, другої, третьої статті 143, абзацу третього пункту 8 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Отже, стосовно цього Законопроект відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

4. Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо неприпустимості наявності в ньому положень, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (вимоги частини першої статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України виходив з відповідної оцінки кожного його положення.

4.1. У Законопроекті пропонується викласти пункт 29 частини першої статті 85 Конституції України в такій редакції:

«29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів, округ і районів, утворення і ліквідація населених пунктів та округ».

Цими змінами доповнюються повноваження Верховної Ради України у сфері адміністративно-територіального устрою в частині найменування і перейменування округ, утворення і ліквідації населених пунктів та округ.

Конституційний Суд України вважає, що запропонована редакція пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.2. У Законопроекті пропонується статтю 118 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 118. В областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень у межах та порядку, визначених законом, утворюються місцеві державні адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України».

Зазначені положення спрямовані на реорганізацію існуючої системи органів місцевої влади. На рівні таких адміністративно-територіальних одиниць, як райони, не передбачається місцевих державних адміністрацій.

Згідно з запропованою редакцією статті 118 Конституції України фактично скасовується інститут висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради, в тому числі і можливість настання відповідних наслідків (частини дев'ята, десята статті 118 чинної Конституції України).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що скасування інституту висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної

ради може призвести до обмеження прав громадян, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

4.3. У Законопроекті статтю 119 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території здійснюють:

- 1) контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади;
- 2) взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;
- 3) інші визначені законом повноваження».

У цій статті викладені основні повноваження обласних, міст Києва та Севастополя місцевих державних адміністрацій. Інші повноваження передбачається визначати Законом.

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Слід зазначити, що положення, за яким місцеві державні адміністрації „здійснюють ...взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування“, сформульоване таким чином, що допускає адміністрування з боку місцевих державних адміністрацій у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади.

4.4. У Законопроекті статтю 133 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, а також округи.

Округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, 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 області, міста Київ та Севастополь, межі яких визначаються законом.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України».

Систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити новою адміністративно-територіальною одиницею – округою. Округи утворюються на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів.

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

На думку Конституційного Суду України, у запропонованій редакції статті має бути чіткіше визначено поняття округи та її меж.

4.5. У Законопроекті частину першу статті 136 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років».



Змінами до частини першої статті 136 Конституції України пропонується закріпити правову природу виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим і встановити п'ятирічний термін повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, тобто такий, як у депутатів усіх представницьких органів України.

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.6. У Законопроекті пропонується статтю 140 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються законом.

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.

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

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

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

Запропоновані зміни уточнюють поняття місцевого самоврядування, зокрема його основи – територіальної громади, якою вважаються жителі окремих населених пунктів або добровільне об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів (незалежно від їх категорії – сільських чи міських). У чинній же редакції статті 140 Конституції України йдеться про добровільне об'єднання в одну громаду жителів кількох сіл.

Передбачається утворення районними і обласними радами власних виконавчих органів, що має на меті підвищити ефективність діяльності рад, на районному та обласному рівнях належним чином представляти спільні інтереси територіальних громад.

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

Треба зауважити, що надання виконавчим органам районних і обласних рад права представляти спільні інтереси громад (частина шоста статті 140 Законопроекту) може призвести до порушення принципу функціонального розмежування органів місцевого самоврядування та покладення на них не властивих їм повноважень.

Невдалим є застосоване у частині шостій статті 140 Законопроекту словосполучення «жителів громад».

4.7. У Законопроекті частини другу, четверту статті 141 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях»;

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

Зазначеними змінами пропонується строки повноважень сільського, селищного, міського голови привести у відповідність до строку повноважень депутатів місцевих рад, який становить 5 років. Уточнюється порядок обрання голів районної та обласної ради, визначається, що вони мають очолювати виконавчий орган рад.

Пропоновані у статті 141 Законопроекту зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.8. Законопроектом пропонується нова редакція частин першої, третьої 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 комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад»;

«Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Законом визначається мінімальна частка від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

Запропонованими змінами, з урахуванням запровадження округ, визначається матеріально-фінансова база місцевого самоврядування.

На конституційному рівні пропонується закріпити положення, що законом має визначатися мінімальна частка від податків і зборів, яка спрямовується на формування доходів місцевих бюджетів.

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Водночас Конституційний Суд України вважає, що для уникнення неоднозначного розуміння положень частини третьої статті 142 Законопроекту в ньому слід вказати, від яких саме податків і зборів (загальнодержавних чи інших) має визначатися мінімальна частка, що спрямовується на формування доходів місцевих бюджетів, а також вказати, чи ця частка має бути від усієї податкової маси, чи від окремих податків і зборів.

4.9. У Законопроекті частини першу, другу, третю статті 143 Конституції України пропонується викласти в такій редакції:

«Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до закону управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідні місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; 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 в межах, визначених законом, питання адміністративно-територіального устрою; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування в межах і порядку, встановлених 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».

Зазначені зміни передбачають закріплення на конституційному рівні положення щодо вирішення обласними і районними радами у визначених законами межах питань адміністративно-територіального устрою.

Вносяться корективи щодо порядку надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Якщо зі змісту чинної редакції статті 143 Конституції України випливає, що надання того чи іншого повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування здійснюється окремим законом, то за запропованою в Законопроекті редакцією цієї статті надання повноважень може здійснюватися в установлених законом межах і порядку.

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.10. У Законопроекті пропонується виключити абзац третій пункту 8 розділу XV „Перехідні положення“, в якому зазначається, що „районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону».

Перехідні положення Конституції України спрямовані на її запровадження в життя. Значна частина перехідних положень згодом вичерпує свою дію і має лише історичне значення.

Конституційний Суд України вважає, що абзац третій пункту 8 розділу XV „Перехідні положення“ вичерпав свою дію і не може бути предметом розгляду Конституційного Суду України.

4.11. Законопроект містить прикінцеві та перехідні положення такого змісту:  
«Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набуває чинності з дня обрання місцевих рад п'ятого скликання у 2006 році, за винятком статей 118 і 119 Конституції України в редакції цього Закону, які вводяться в дію через 60 днів після набрання чинності цим Законом, а також пункту 6 цього розділу, який набуває чинності з дня опублікування цього Закону.
2. Виконавчі органи районних та обласних рад утворюються протягом двох місяців з дня проведення виборів до місцевих рад п'ятого скликання.
3. Передача районними та обласними державними адміністраціями виконавчим органам районних та обласних рад документації, пов'язаної з підготовкою та виконанням районних та обласних бюджетів, здійсненням делегованих їм відповід-

ними районними чи обласними радами повноважень, проводиться протягом двох місяців після утворення виконавчих органів районних та обласних рад.

4. Ліквідація районних державних адміністрацій завершується не пізніше ніж за чотири місяці після обрання місцевих рад п'ятого скликання.
5. На період дії Угоди між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України Севастопольська міська державна адміністрація здійснює повноваження, передбачені Законом України „Про місцеві державні адміністрації“ в редакції станом на 1 січня 2006 року.
6. Реалізація на чергових місцевих виборах конституційного права на обрання сільських, селищних, міських рад та відповідних голів жителями населених пунктів, які на час набуття чинності Конституцією України обирали єдиного сільського, селищного чи міського голову та відповідний спільний орган місцевого самоврядування, здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом виборів спільного органу місцевого самоврядування та єдиного сільського, селищного чи міського голови. При цьому у тих населених пунктах, жителі яких об'єдналися в одну територіальну громаду, вибори сільського, селищного, міського голови та органу місцевого самоврядування, крім відповідного спільного органу місцевого самоврядування та єдиного голови, не проводяться».

«Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту спрямовані на реалізацію змін до Конституції України.

Пропоновані „Прикінцеві та перехідні положення“ не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Слід зауважити, що передбачене пунктом 5 „Прикінцеві та перехідні положення“ Законопроекту здійснення повноважень Севастопольською міською державною адміністрацією відповідно до Закону України „Про місцеві державні адміністрації“ в редакції за станом на 1 січня 2006 року на період дії Угоди між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України є недостатньо обґрунтованим, оскільки визнання Севастопольської міської державної адміністрації як одного з компетентних органів України в міжнародних договорах, укладених відповідно до вказаної Угоди, не є підставою не змінювати її правовий статус. Крім того, такий виняток щодо повноважень Севастопольської міської державної адміністрації може загальмувати законодавче врегулювання спеціального статусу міста Севастополя та особливостей здійснення в ньому місцевого самоврядування, що передбачено статтями 133 та 140 Законопроекту.

Керуючись статтями 147, 157, 158, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66, 67, 69 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

#### д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Визнати Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–1), схвалений Постановою Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року № 3288–IV, таким, що відповідає вимогам статті 158, а також вимогам статті 157 Конституції України в частині пропонованих змін до:

1.1. Статті 119 Конституції України:

«Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території здійснюють:

- 1) контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади;
- 2) взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;
- 3) інші визначені законом повноваження».

1.2. Статті 133 Конституції України:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, а також округи.

Округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, 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 області, міста Київ та Севастополь, межі яких визначаються законом.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України».

1.3. Статті 140 Конституції України:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються законом.

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.

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

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

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

1.4. Пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України:

«29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів, округ і районів, утворення і ліквідація населених пунктів та округ».

1.5. Частини першої статті 136 Конституції України:

«Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років».

1.6. Частих другої, четвертої статті 141 Конституції України:

«Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях»;

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

1.7. Частих першої, третьої 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 комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад»;

«Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Законом визначається мінімальна частка від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

1.8. Частих першої, другої, третьої статті 143 Конституції України:

«Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до закону управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідні місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; 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 у межах, визначених законом, питання адміністративно-територіального устрою; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органом місцевого самоврядування в межах і порядку, встановлених 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».

1.9. В частині прикінцевих та перехідних положень Законопроекту:

«Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набуває чинності з дня обрання місцевих рад п'ятого скликання у 2006 році, за винятком статей 118 і 119 Конституції України в редакції цього Закону, які вводяться в дію через 60 днів після набрання чинності цим Законом, а також пункту 6 цього розділу, який набуває чинності з дня опублікування цього Закону.
2. Виконавчі органи районних та обласних рад утворюються протягом двох місяців з дня проведення виборів до місцевих рад п'ятого скликання.

3. Передача районними та обласними державними адміністраціями виконавчим органам районних та обласних рад документації, пов'язаної з підготовкою та виконанням районних та обласних бюджетів, здійсненням делегованих їм відповідними районними чи обласними радами повноважень, проводиться протягом двох місяців після утворення виконавчих органів районних та обласних рад.
4. Ліквідація районних державних адміністрацій завершується не пізніше ніж за чотири місяці після обрання місцевих рад п'ятого скликання.
5. На період дії Угоди між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України Севастопольська міська державна адміністрація здійснює повноваження, передбачені Законом України „Про місцеві державні адміністрації“ в редакції станом на 1 січня 2006 року.
6. Реалізація на чергових місцевих виборах конституційного права на обрання сільських, селищних, міських рад та відповідних голів жителями населених пунктів, які на час набуття чинності Конституцією України обирали єдиного сільського, селищного чи міського голову та відповідний спільний орган місцевого самоврядування, здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом виборів спільного органу місцевого самоврядування та єдиного сільського, селищного чи міського голови. При цьому у тих населених пунктах, жителі яких об'єдналися в одну територіальну громаду, вибори сільського, селищного, міського голови та органу місцевого самоврядування, крім відповідного спільного органу місцевого самоврядування та єдиного голови, не проводяться».
2. Визнати законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–1), схвалений Постановою Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року № 3288–IV, таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України в частині пропонуваного змін до статті 118 Конституції України:

«Стаття 118. В областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень у межах та порядку, визначених законом, утворюються місцеві державні адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.»

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207–1), схваленого Постановою Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року № 3288–IV, 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

*Вісник Конституційного Суду України. – 2008 – № 1. – 60–72.*



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ  
Р І Ш Е Н Н Я  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Генеральної  
прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень  
частини другої статті 122 Конституції України,  
частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру»

м. Київ Справа  
2 квітня 2008 року  
N 5-рп/2008

N 1-25/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича – головуючого,  
Бринцева Василя Дмитровича,  
Головіна Анатолія Сергійовича,  
Джуня В'ячеслава Васильовича,  
Дідківського Анатолія Олександровича,  
Домбровського Івана Петровича,  
Кампа Володимира Михайловича,  
Колоса Михайла Івановича – доповідача,  
Лилака Дмитра Дмитровича,  
Маркуш Марії Андріївни,  
Мачужак Ярослави Василівни,  
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,  
Станік Сюзанни Романівни,  
Стецюка Петра Богдановича,  
Ткачука Павла Миколайовича,  
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Кудрявцева Віктора Вікторовича – заступника Генерального прокурора України, Бурдоля Євгена Павловича – начальника управління правового забезпечення Генеральної прокуратури України, Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича,



розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ), частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року N 1789-ХІІ ( 1789-12 ) (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., N 53, ст. 793; 2001 р., N 44, ст. 233).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» ( 422/96-ВР ) стало конституційне подання Генеральної прокуратури України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» ( 422/96-ВР ) є практична необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації положень частини другої статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ), частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» (1789-12).

Заслухавши суддю-доповідача Колоса М.І., пояснення Кудрявцева В.В., Бурдоля Є.П., Селіванова А.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Генеральна прокуратура України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення словосполучення «строк повноважень Генерального прокурора України», яке вживається в частині другій статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ), частині третій статті 2 Закону України «Про прокуратуру» ( 1789-12 ) (далі – Закон), а також відповісти на питання, чи може встановлений Конституцією України ( 254к/96-ВР ) та Законом ( 1789-12 ) строк повноважень Генерального прокурора України перериватись, зупинятись чи продовжуватись.  
Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених норм автор клопотання аргументує важливістю покладених державою на органи прокуратури завдань та особливості ролі Генерального прокурора України у забезпеченні їх виконання.
2. Позиції щодо порушених у конституційному поданні питань висловили науковці Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної академії прокуратури України, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії, Хмельницького університету управління і права.
3. Вирішуючи питання щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ), частини третьої статті 2 Закону ( 1789-12 ), Конституційний Суд України виходить з такого.
  - 3.1. Прокуратура України становить єдину систему, яку очолює Генеральний прокурор України. Він призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України (пункт 25 частини першої статті 85, пункт 11 частини першої статті 106, стаття 121, частина перша статті 122 Конституції України) ( 254к/96-ВР ).

Організація і порядок діяльності органів прокуратури визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92, стаття 123 Конституції України) ( 254к/96-ВР ).

3.2. Строк здійснення повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п'ять років (частина друга статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ), частина третя статті 2 Закону) ( 1789-12 ).

Наявність строків у зазначених нормах права надає визначеності у реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав та обов'язків. З настанням або закінченням відповідного строку пов'язане виникнення, зміна чи припинення правовідносин.

Строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, визначений у частині третій статті 2 Закону ( 1789-12 ), є однією з гарантій їх незалежності. Метою законодавчого закріплення безперервного п'ятирічного строку повноважень прокурорів є запобігання сторонньому безпідставному втручанню в їхню роботу, унеможливлення незаконного звільнення з посади та виключення інших протиправних впливів.

**Глава держави має право призначити відповідну особу на посаду Генерального прокурора України та звільнити її з цієї посади лише після надання Верховною Радою України згоди на такі дії (частина перша статті 122 Конституції України) ( 254к/96-ВР ).**

Рішення Верховної Ради України про надання згоди на призначення особи на посаду Генерального прокурора України або її звільнення з цієї посади приймається у порядку, визначеному частиною другою статті 84, статтею 91 Конституції України ( 254к/96-ВР ).

Акти Президента України про призначення відповідно до законодавства на посаду Генерального прокурора України і звільнення з цієї посади набирають чинності з моменту їх видання.

Строк повноважень Генерального прокурора України починається з моменту набрання чинності актом Президента України про призначення особи на цю посаду і закінчується зі спливом п'яти календарних років.

Після закінчення п'ятирічного строку особа не має права здійснювати повноваження Генерального прокурора України. Закінчення строку повноважень Генерального прокурора України є безумовною підставою для його звільнення з посади в порядку, встановленому частиною першою статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ).

3.3. Генеральний прокурор України може бути звільнений з посади до закінчення п'ятирічного строку повноважень виключно з підстав, визначених частиною першою статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ), частинами першою, другою статті 2 Закону ( 1789-12 ), а саме: висловлення Верховною Радою України недовіри, що має наслідком відставку з посади; неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства або подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням. Порядок звільнення з названих підстав має відповідати вимогам частини першої статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ).

Аналіз норм чинного законодавства України, що стосуються предмета конституційного подання, свідчить про відсутність у ньому положень, які допускали б мож-

ливість переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора України, у тому числі й у випадку його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду.

3.4. Питання щодо порядку виконання обов'язків Генерального прокурора України після його звільнення з посади врегульовані Законом України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» ( 709/97-ВР ) (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., N 14, ст. 59).

4. Загальні положення цього Рішення в частині строків повноважень поширюються також на прокурорів Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, міських, районних, міжрайонних, інших прирівняних до них прокурорів, які призначаються Генеральним прокурором України, з урахуванням особливостей, що стосуються лише Генерального прокурора України (пункти 4, 5 частини першої статті 15, частина перша статті 16 Закону) ( 1789-12 ).

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України ( 254к/96-ВР ), статтями 13, 39, 51, 52, 62, 63, 65, 69, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» ( 422/96-ВР ), Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті конституційного подання положення частини другої статті 122 Конституції України ( 254к/96-ВР ) «строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років» та частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року N 1789-ХІІ ( 1789-12 ) «строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п'ять років» необхідно розуміти як безперервний визначений у часі період, перебіг якого починається з моменту набрання чинності актом про призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів і закінчується зі спливом п'яти календарних років.
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**

*Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – С. 7–10.*



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ  
РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі)

м. Київ

Справа № 1-2/2008

16 квітня 2008 року

№ 6-рп/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:  
Стрижак Андрія Андрійовича — головуєчого,  
Бринцева Василя Дмитровича,  
Головіна Анатолія Сергійовича,  
Джуня В'ячеслава Васильовича,  
Дідківського Анатолія Олександровича,  
Домбровського Івана Петровича — доповідача,  
Кампа Володимира Михайловича,  
Колоса Михайла Івановича,  
Лилака Дмитра Дмитровича,  
Маркуш Марії Андріївни,  
Мачужак Ярослави Василівни,  
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,  
Стецюка Петра Богдановича,  
Ткачука Павла Миколайовича,  
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання Президента України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації положень зазначених статей Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Домбровського І. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — 31 січня 2004 року звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статей 69, 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України.

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України викликана, на думку Президента України, тим, що «існують різні, нерідко протилежні, позиції та точки зору щодо кола питань, які можуть вирішуватися всеукраїнським референдумом, зокрема можливості прийняття всеукраїнським референдумом законів України, а також порядку впровадження та оформлення рішень всеукраїнського референдуму, враховуючи, що спеціальний акт, який визначає організацію і порядок проведення референдумів — Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнято 3 липня 1991 року, тобто задовго до прийняття Конституції України».

У контексті тлумачення положень статей 5, 69, 74, 94, 156 Конституції України суб'єкт права на конституційне подання просить дати відповіді на такі питання:

- «чи є можливим здійснення народом України як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні законодавчої влади безпосередньо і, зокрема, прийняття всеукраїнським референдумом законів України? І якщо це є можливим, то:
- чи потребують рішення всеукраїнського референдуму стосовно законів затвердження або схвалення Верховною Радою України;
- чи застосовується стосовно законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, процедура підписання і оприлюднення, визначена частиною другою статті 94 Конституції України?»

26 січня 2007 року Президент України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 72, статті 74 Конституції України, зокрема про те, чи є всеукраїнський референдум за народною ініціативою, передбачений частиною другою статті 72, статтею 74 Конституції України, формою здійснення державної влади безпосередньо народом шляхом голосування виборців щодо прийняття законів, внесення змін до чинних законів або їх скасування, а також щодо прийняття нової (нової редакції) Конституції України.

Як зазначає суб'єкт права на конституційне подання, неоднозначність розуміння положень частини другої статті 72, статті 74 Конституції України «породжує суперечності в діяльності органів державної влади, ускладнює виконання Президентом України покладених на нього конституційних повноважень щодо забезпечення реалізації Основного Закону держави в ході підготовки та проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою як форми безпосередньої демократії», що й зумовлює практичну необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації перелічених положень Конституції України.

2. З огляду на те, що конституційні подання Президента України стосуються одного й того самого питання — прийняття народом України Конституції та законів України на референдумі, Конституційний Суд України згідно зі статтею 58 Закону України «Про Конституційний Суд України» Ухвалою від 18 червня 2007 року № 24-уп/2007 об'єднав їх в одне конституційне провадження у справі.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи питання, порушені в конституційних поданнях, виходить з такого.

В Основному Законі України зазначається, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина друга статті 5).

Конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації. Як встановлено в частині другій статті 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Референдум — один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини.

Референдум, як і інші форми безпосередньої демократії, не повинен застосовуватися сам по собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією та законами України.

Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки).

Конституційне регулювання референдумів в Україні зведене до приписів, якими визначаються:

- суб'єкти ініціювання проведення референдуму — народна ініціатива (частина друга статті 72), Верховна Рада України (пункт 2 частини першої статті 85);
- суб'єкти, уповноважені призначати (проголошувати) референдум, — Верховна Рада України (пункт 2 частини першої статті 85), Президент України (пункт 6 частини першої статті 106);
- вимога обов'язковості вирішення питання про зміну території України всеукраїнським референдумом (стаття 73);
- затвердження на всеукраїнському референдумі законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», прийнятого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (частина перша статті 156);
- недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (стаття 74).

Організація і порядок проведення референдумів згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України. На даний час ці питання регулюються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-XII (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 33, ст. 443) у частині, що не суперечить Конституції України, та Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 36, ст. 448). Як зазначив Конституційний

Суд України у Рішенні від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), всеукраїнський референдум за народною ініціативою може бути проведений відповідно до чинного законодавства (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

4. У конституційному поданні від 26 січня 2007 року глава держави просить дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 72, статті 74 Основного Закону України і з'ясувати, чи можливе прийняття народом на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою нової (нової редакції) Конституції України. По суті Президент України ставить питання про надання офіційного тлумачення положень частини другої статті 72 в контексті положень частин другої, третьої статті 5 Конституції України.

Конституція України визначає народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (частина друга статті 5). У Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України) Конституційний Суд України роз'яснив, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини).

Установча влада є виключним правом народу. Порядок здійснення установчої влади народом визначається Конституцією і законами України. Відповідно до статті 5 Конституції України народ має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. «На думку Конституційного Суду України, положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ... може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі» (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом).

«Прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України).

Згідно з правовою позицією, викладеною в Рішенні Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп, «установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що «влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах,

встановлених Конституцією та законами України» (абзац п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини). Отже, на думку Конституційного Суду України, прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути здійснене установчою владою у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України.

Процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України. У Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 закріплено: «Питання, викладені в... пункті 6 («Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?») статті 2 Указу, суперечать Конституції України... Викладене в пункті 6 статті 2 Указу питання виноситься на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України і, отже, ставить під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина» (абзаци перший, п'ятий підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України в Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 дав тлумачення, що положення частини третьої статті 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII» (пункт 2 резолютивної частини).

Відповідно до Конституції України формою здійснення установчої влади народом є всеукраїнський референдум, що проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо його призначення зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (частина друга статті 72). І хоч в Основному Законі України не визначено предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Конституційний Суд України вважає, що такий референдум може бути проведений з порушених у конституційних поданнях питань у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України.

5. В обох конституційних поданнях порушується питання про можливість прийняття всеукраїнським референдумом законів України, внесення до них змін або скасування цих законів, тобто стосовно проведення законодавчого референдуму, а також питання, чи є такий референдум формою здійснення державної влади безпосередньо народом.

Розглядаючи питання щодо можливості проведення законодавчого референдуму, Конституційний Суд України виходить з таких позицій.

Референдум може бути проведений на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (частина друга статті 72 Конституції України).

«З огляду на положення статті 8 Конституції України щодо прямої дії її норм Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина друга статті 72 Консти-



туції України встановлює первинну і принципово важливу правову основу для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Цей референдум може бути проведений відповідно до чинного законодавства» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000). Тобто Конституційний Суд України підтвердив право народу ініціювати проведення референдуму відповідно до чинного законодавства, до якого можна віднести Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року в частині, що не суперечить Конституції України.

Положення статті 75 Конституції України, за яким єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, не означає, що народ безпосередньо на референдумі не може приймати закони, оскільки саме народ є єдиним джерелом влади в Україні (частина друга статті 5 Конституції України). Свою правову позицію Конституційний Суд України виклав у Рішенні від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України): «Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України). Це означає, що право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72 Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) і не може передаватись іншим органам чи посадовим особам» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини).

Можливість проведення законодавчого референдуму впливає також із статті 74 Конституції України, згідно з якою референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що за змістом статей 5, 72, 74 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії).

6. У конституційному поданні від 31 січня 2004 року поставлено питання, чи застосовується до законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, процедура їх підписання і оприлюднення, встановлена частиною другою статті 94 Конституції України, тобто фактично йдеться про тлумачення цієї норми.

Глава держави вважає, що процедуру підписання і оприлюднення законів визначає стаття 94 Конституції України, а тому повинна застосовуватися і до законів, прийнятих всеукраїнським референдумом. Порівнюючи положення пунктів 29, 30, 31 частини першої статті 106 Конституції України, відповідно до яких Президент України наділяється повноваженнями щодо підписання законів, прийнятих парламентом, і здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України, суб'єкт права на конституційне подання дійшов висновку, що частину другу статті 94 Конституції України треба розуміти так, що Президент України підписує та оприлюднює як закони, прийняті Верховною Радою України, так і закони, прийняті всеукраїнським референдумом.

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України керується такими аргументами.

У статтях 91, 92, 93, 94 Конституції України послідовно регламентується порядок здійснення Верховною Радою України передбаченого пунктом 3 частини першої

статті 85 Основного Закону України повноваження приймати закони: визначається необхідна для схвалення законопроектів кількість голосів народних депутатів України, коло питань, які вирішуються виключно законами України, а також визначаються суб'єкти права законодавчої ініціативи, порядок підписання, оприлюднення або повернення законів до парламенту для повторного розгляду і умови набуття ними чинності.

Стаття 94 Конституції України в цілому врегульовує процедуру підписання, оприлюднення законів та набрання ними чинності. Згідно з частиною другою цієї статті Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону, підписаного Головою Верховної Ради України, підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Ця норма Основного Закону України узгоджується з частиною першою статті 106 Конституції України, якою встановлюються повноваження Президента України, зокрема щодо процедури підписання і оприлюднення законів. У пункті 29 частини першої статті 106 Конституції України передбачено, що глава держави «підписує закони, прийняті Верховною Радою України», а згідно з пунктом 30 частини першої цієї статті Президент України «має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України». Визначені в інших статтях Конституції України повноваження Президента України також не стосуються порядку підписання і оприлюднення законів, прийнятих референдумом.

Виходячи із змісту частин першої, другої статті 94 Конституції України Конституційний Суд України дійшов висновку, що в них урегульовано процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих саме Верховною Радою України. Про це свідчить і та обставина, що статтю 94 Конституції України вміщено в розділі IV «Верховна Рада України», а питання щодо референдумів відокремлені в розділі III «Вибори. Референдум». Процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано. Це питання виключно законодавчого органу і не належить до компетенції Конституційного Суду України.

Отже, процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена частиною другою статті 94 Конституції України, не застосовується до прийнятих референдумом законів.

7. У конституційному поданні від 31 січня 2004 року Президент України ставить питання, чи потребують рішення всеукраїнського референдуму стосовно законів затвердження або схвалення Верховною Радою України. Глава держави посилається на статті 5, 69 Конституції України, офіційне тлумачення яких необхідно дати.

Конституція України передбачає випадки затвердження Верховною Радою України нормативно-правових актів, прийнятих іншим органом. Зокрема, в пункті 31 частини першої статті 85 Основного Закону України визначено повноваження Верховної Ради України щодо затвердження указів Президента України 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. В частині першій статті 135 Конституції України встановлено

затвердження Верховною Радою України Конституції Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Проте жодна із статей Основного Закону України не передбачає затвердження Верховною Радою України рішень, прийнятих всеукраїнським референдумом.

Конституційний Суд України в Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 дійшов висновку, що «... результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими» (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Отже, рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (внесення до них змін або скасування законів) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення Верховною Радою України чи будь-якими іншими органами державної влади України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 13, 51, 62, 63, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення частини другої статті 72 у системному зв'язку зі статтею 5 Конституції України слід розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України.
2. В аспекті конституційних подань положення частини другої статті 72 Конституції України в контексті положень статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України.
3. Положення частини другої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена нею, не застосовується до законів, прийнятих референдумом.
4. Положення частин другої, третьої статті 5, статті 69 Конституції України слід розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України.
5. Звернути увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України.
6. 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

*Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – С. 15–23.*



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ  
ВИСНОВОК  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

м. Київ Справа

№ 1-31/2008

10 вересня 2008 року

№ 2-в/2008

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижак Андрія Андрійовича — головуючого, доповідача,

Бауліна Юрія Васильовича,

Бринцева Василя Дмитровича,

Вдовіченка Сергія Леонідовича,

Головіна Анатолія Сергійовича,

Джуня В'ячеслава Васильовича,

Дідківського Анатолія Олександровича,

Домбровського Івана Петровича,

Кампа Володимира Михайловича,

Колоса Михайла Івановича,

Лилака Дмитра Дмитровича,

Маркуш Марії Андріївни,

Мачужак Ярослави Василівни,

Нікітіна Юрія Івановича,

Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,

Стецюка Петра Богдановича,

Ткачука Павла Миколайовича,

Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) (реєстр. № 1375 від 18 січня 2008 року) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало надходження до Конституційного Суду України законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) згідно

з Постановою Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 березня 2008 року № 149-VI для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Стрижака А. А. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 березня 2008 року № 149-VI звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) (реєстр. № 1375 від 18 січня 2008 року) (далі – Законопроект).

У Законопроекті пропонується внести зміну до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши статтю 80 у такій редакції: «Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

Народні депутати України, які подали Законопроект до Верховної Ради України, обґрунтовують внесення зміни до Конституції України необхідністю приведення інституту депутатської недоторканності в Україні у відповідність з міжнародними правовими стандартами, забезпечення рівності громадян України перед законом, створення правових умов для безперешкодного і ефективного здійснення ними депутатських повноважень.

2. За 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».

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 Конституції України.

Конституційний Суд України зазначає, що питання зміни редакції статті 80 Конституції України розглядалося Конституційним Судом України у висновках від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000 року, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України (абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини), обов'язковій перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, а й усі поправки, внесені до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

3. За статтею 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 (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України цього скликання Законопроект не розглядала і не змінювала положення статті 80 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

4. Відповідно до статті 157 Конституції України Основний Закон України не може бути змінено, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У чинній редакції статті 80 Конституції України вказується, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність (частина перша); народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (частина друга); народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (частина третя).

Конституційний Суд України вже розглядав питання виключення частини третьої статті 80 Конституції України на предмет відповідності статті 157 Конституції України і дійшов висновку, що такі зміни стосуються лише спеціального статусу народних депутатів України і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження) (Висновок Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України).

Отже, Конституційний Суд України вважає, що запропонована редакція статті 80 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина і є такою, що не суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

5. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 157 Конституції України).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропонована в Законопроекті зміна до статті 80 Конституції України не спрямована на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. На момент надання висновку в державі не введено воєнний або надзвичайний стан. Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 157, 158, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66, 67, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) (реєстр. № 1375 від 18 січня 2008 року), яким пропонується:

«1. Статтю 80 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) викласти в такій редакції:

«Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) (реєстр. № 1375 від 18 січня 2008 року) 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

*Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 5. – С. 7–10;*

*Офіційний вісник України. – 2008. – № 71. – С. 73–75.*



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ  
РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України

м. К и ї в  
28 квітня 2009 року  
№ 8-рп/2009

Справа № 1-20/2009

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича – головуючого,  
Бауліна Юрія Васильовича,  
Вдовіченка Сергія Леонідовича,  
Головіна Анатолія Сергійовича,  
Джуня В'ячеслава Васильовича,  
Дідківського Анатолія Олександровича,  
Домбровського Івана Петровича,  
Кампа Володимира Михайловича,  
Колоса Михайла Івановича,  
Лилака Дмитра Дмитровича,  
Маркуш Марії Андріївни,  
Мачужак Ярослави Василівни,  
Нікітіна Юрія Івановича – доповідача,  
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,  
Стецюка Петра Богдановича,  
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Ставнійчук Марини Іванівни – Представника Президента України у Конституційному Суді України, Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича, Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України Німченка Василя Івановича



розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України „Про Конституційний Суд України“ стало конституційне подання Президента України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ є практична необхідність в офіційному тлумаченні положення частини восьмої статті 83 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Нікітіна Ю.І., пояснення Ставнійчук М.І., Селіванова А.О., Німченка В.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України.

Практичну необхідність у роз'ясненні норми частини восьмої статті 83 Конституції України глава держави обґрунтовує неоднозначним розумінням цієї норми суб'єктами реалізації відповідних повноважень, що є підставою для її офіційного тлумачення Конституційним Судом України.

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного подання висловили Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, науковці Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, Одеської національної юридичної академії.

3. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є республікою; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади (частини перша, друга статті 5 Конституції України). Визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення.

Конституція України після внесення до неї змін Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222–IV закріпила новий порядок призначення Прем'єр-міністра України та формування складу Кабінету Міністрів України, за яким Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України; кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; 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 (частини друга, третя, четверта статті 114).

Згідно з пунктом 9 частини першої статті 106 Конституції України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції.

Таким чином, Конституція України визначила коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України як окремого суб'єкта, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями. Основний Закон України уповноважує коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформовану відповідно до частин шостої, сьомої статті 83 Конституції України, вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

3.2. Згідно з Конституцією України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частина шоста статті 83).

Конституційний Суд України у Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) встановив, що визначення словосполучення „коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України“ має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, зокрема враховувати і основну мету її створення, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, – формування Уряду України (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Саме участь коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України у формуванні Кабінету Міністрів України, передбачена частиною восьмою статті 83 Конституції України, належить виключно до її конституційних повноважень.

За частиною сьомою статті 83 Конституції України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується 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 у Верховній Раді України.

Отже, цією нормою передбачено можливість формування коаліції депутатських фракцій як у новообраній Верховній Раді України, так і в разі припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (наступна коаліція), тобто впродовж періоду діяльності Верховної Ради України відповідного скликання.

3.3. Системний аналіз положень частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частини третьої статті 114 Конституції України свідчить, що поняття „коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, сфор-

мована відповідно до статті 83 Конституції України“, включає як коаліцію депутатських фракцій, створену у новообраній Верховній Раді України, так і коаліцію депутатських фракцій, сформовану у разі припинення діяльності попередньої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Основний Закон України також передбачає участь коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, створеної у разі припинення діяльності попередньої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, у формуванні Кабінету Міністрів України, що здійснюється шляхом реалізації нею визначених частиною восьмою статті 83 повноважень стосовно внесення відповідно до Конституції України пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України через визначений Конституцією України механізм призначення Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України (пункт 9 частини першої статті 106, частини третья, четверта статті 114).

Саме таким чином втілюється основна мета створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, її конституційні повноваження як суб'єкта формування уряду та забезпечується політико-правовий зв'язок існуючої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 63, 67, 69, 93, 95 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті конституційного подання положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України слід розуміти так, що внесення пропозицій відповідно до Конституції України Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої згідно з частинами шостою, сьомою статті 83 Конституції України.
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

*Офіційний вісник України. – 2009. – № 34. – С. 25–27.*



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ  
РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ та Постанови Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України“

м. К и ї в  
12 травня 2009 року  
№ 10-рп/2009

Справа № 1-25/2009

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича – головуючого,  
Бауліна Юрія Васильовича,  
Бринцева Василя Дмитровича,  
Вдовіченка Сергія Леонідовича,  
Джуня В'ячеслава Васильовича,  
Дідківського Анатолія Олександровича,  
Домбровського Івана Петровича – доповідача,  
Кампа Володимира Михайловича,  
Колоса Михайла Івановича,  
Лилака Дмитра Дмитровича,  
Маркуш Марії Андріївни,  
Мачужак Ярослави Василівни,  
Нікітіна Юрія Івановича,  
Стецюка Петра Богдановича,  
Ткачука Павла Миколайовича,  
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Ставнійчук Марини Іванівни – Представника Президента України у Конституційному Суді України, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ від 5 березня 1999 року № 474–XIV в редакції Закону України від 18 березня 2004 року № 1630–IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 20–21, ст. 291) та Постанови Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України“ від 1 квітня 2009 року № 1214–VI (Офіційний вісник України, 2009 р., № 26, ст. 861).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України „Про Конституційний Суд України“ стало конституційне подання Президента України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України „Про Конституційний Суд України“ є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність частини першої статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ та Постанови Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України».

Заслухавши суддю-доповідача Домбровського І.П., пояснення Ставнійчук М.І., Селіванова А.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Президент України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ (далі – Закон) та Постанову Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України“ (далі – Постанова).

У конституційному поданні зазначається, що Верховна Рада України згідно з пунктом 7 частини першої статті 85 Конституції України має призначати чергові вибори Президента України лише у строки, передбачені Основним Законом України, а саме частиною п'ятою статті 103 – на останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. Натомість, приймаючи Постанову, Верховна Рада України керувалася положеннями Закону, зокрема частиною першою статті 17, відповідно до якої чергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України. Суб'єкт права на конституційне подання наголошує, що вказана норма Закону відтворює положення частини п'ятої статті 103 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року. Однак Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222–IV „Про внесення змін до Конституції України“ (далі – Закон № 2222) частина п'ята статті 103 Конституції України викладена у новій редакції, яка на сьогодні є чинною.

Отже, Президент України вважає, що положення частини першої статті 17 Закону не відповідає частині п'ятій статті 103 Конституції України, а відтак не відповідає Основному Закону України і Постанова. На думку автора клопотання, приймаючи Постанову, Верховна Рада України діяла всупереч частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 7 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 103 Конституції України.

2. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники Президента України та Верховної Ради України навели обґрунтування своїх позицій стосовно конституційного подання.
3. Конституційний Суд України, вирішуючи питання, порушені в конституційному поданні, виходить з такого.
  - 3.1. В Основному Законі України закріплено, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8), органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Зазначені основоположні норми Конституції України є обов'язковими для дотримання всіма органами державної влади при реалізації своїх повноважень.

Призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією України, належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 7 частини першої статті 85 Конституції України). Забезпечення дотримання встановленої чинним законодавством України періодичності виборів Президента України має визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2009 від 28 квітня 2009 року).

Системний аналіз конституційних норм, які врегульовують призначення чергових виборів Президента України, вказує на те, що вони пов'язані зі встановленням строків їх проведення. За Основним Законом України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 103); новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України (частина перша статті 104); Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України (частина перша статті 108); чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року його повноважень (частина п'ята статті 103).

Таким чином, Верховна Рада України, призначаючи чергові вибори Президента України та визначаючи дату їх проведення, повинна керуватися нормами Конституції України, а саме пунктом 7 частини першої статті 85, частинами першою, п'ятою статті 103.

- 3.2. Верховна Рада України Постановою призначила чергові вибори Президента України на неділю 25 жовтня 2009 року.

У Постанові міститься посилання на статтю 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи; пункт 7 частини першої статті 85 Конституції України, яким визначено повноваження Верховної Ради України призначати вибори Президента України у строки, передбачені Основним Законом України; статтю 16 Закону, якою встановлено, що вибори Президента України призначаються Верховною Радою України шляхом прийняття постанови з підстав, визначених Конституцією України та Законом; частину першу статті 17 Закону, якою визна-

чено, що чергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України, та частину другу цієї статті, за якою Верховна Рада України призначає чергові вибори Президента України не пізніш як за сто тридцять днів до дня виборів та забезпечує опублікування рішення про призначення чергових виборів Президента України у засобах масової інформації.

Конституційний Суд України виходить з того, що при обчисленні строку повноважень Президента України та визначенні дати його чергових виборів повинні застосовуватися положення частин першої, п'ятої статті 103, частини першої статті 104 Конституції України, оскільки згідно з пунктом 7 частини першої статті 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради України належить „призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією». Розділ II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 2222 не містить приписів про застосування при визначенні дати виборів Президента України, що відбуватимуться після набрання чинності Законом № 2222, положень частини п'ятої статті 103 Основного Закону України в попередній редакції, тому посилання у Постанові на статтю 58 Конституції України є безпідставним.

3.3. Частина перша статті 17 Закону відтворює норму частини п'ятої статті 103 Конституції України в її редакції від 28 червня 1996 року. Однак з 1 січня 2006 року ця норма Конституції України діє в новій редакції, відповідно до якої чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. У зв'язку з цим положення частини першої статті 17 Закону суперечать Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина перша статті 17 Закону не відповідає частині п'ятій статті 103 Конституції України (є неконституційною).

3.4. Відповідно до пункту 7 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією України.

Питання проведення чергових виборів Президента України врегульоване частиною п'ятою статті 103 Конституції України.

За Основним Законом України строк повноважень Президента України обчислюється з моменту складення ним присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України (частина перша статті 104).

Отже, Постанова не ґрунтується на зазначених положеннях, що дає підстави Конституційному Суду України для висновку про її невідповідність частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 7 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 103 Конституції України.

Враховуючи наведене та керуючись статтями 147, 150, частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 51, 61, 65, 67, 69, 73 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ від 5 березня 1999 року № 474–XIV в редакції Закону України від 18 березня 2004 року № 1630–IV та Постанову Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України“ від 1 квітня 2009 року № 1214–VI.

2. Частина перша статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ від 5 березня 1999 року № 474–XIV в редакції Закону України від 18 березня 2004 року № 1630–IV та Постанова Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України“ від 1 квітня 2009 року № 1214–VI, визнані неконституційними, втрачають 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.

### КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

*Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – С. 89–92.*



**Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи  
«ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ»,**

ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007 року

1. Парламентська Асамблея занепокоєна політичними подіями в Україні в останні місяці, кульмінацією яких став указ Президента В.Ющенка від 2 квітня 2007 року про оголошення дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Триваюча політична нестабільність є результатом того, що численні українські уряди не мали узгодженої політики, підкріпленої змістовними юридичними, адміністративними та економічними реформами. Політичні реформи, що закріпили б «правила гри» та створили передумови для гарантування демократичних прав і свобод законними інституціями та сприяли б політичній конкуренції, не було завершено дотепер.
2. Асамблея наголошує, що поточна криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної і політичної реформи 2004 року, відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін, без урахування застережень Венеціанської Комісії та без проведення широкої публічної дискусії в країні. Асамблея висловлює жаль з того приводу, що гостра критика, висловлена в її Резолюції 1466 (2005), та її неодноразові заклики до органів влади України вирішити терміново ці питання з тим, щоб забезпечити легітимність конституційних змін 2004 року та їх відповідність європейським стандартам, залишилися не почутими.
3. У цьому контексті Асамблея нагадує про свої численні попередні заклики реформувати інституції в Україні, зроблені в Резолюціях 1179 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001), 1346 (2003), 1364 (2004), 1466 (2005) та Рекомендаціях 1395 (1999), 1416 (1999), 1451 (2000) та 1722 (2005). Асамблея визнає досягнення Помаранчевої Революції, що дозволили утвердитися в Україні основоположним демократичним свободам: у країні є свобода слова та ЗМІ, свобода зібрань, свобода політичної конкуренції та опозиції, а також енергійне громадянське суспільство. Більше того, рік тому країна довела свою здатність провести вільні та справедливі вибори до парламенту. Проте, чого Україні не вистачає сьогодні – це гарантій, вбудованих в її демократичні інституції, що консолідували б новоздобуті свободи.
4. Особисті суперечки та короткозорі змагання за особисту користь, пов'язану з посадами, призвели до різноманітних спроб деяких політичних сил використати конституційний вакуум, що з'явився після набуття чинності в січні 2006 року суперечливими конституційними змінами 2004 року. Асамблея шкодує, що відсутність незалежних противаг дозволяє ключовим державним органам відчувати себе понад законом. Це серйозно запламувало репутацію усіх політичних лідерів в Україні.
5. Асамблея звертається з терміновим закликом до Президента, членів парламенту та Уряду України вирішити існуючу кризу в легітимний, суворо конституційний та мирний спосіб: чи це буде шляхом проведення правочинних дострокових виборів в результаті рішення Конституційного Суду України, або шляхом проведення переговорів з досягнення компромісу. У цьому процесі, усі політичні сили мають

- утриматися від різких та упереджених публічних заяв на підтримку чи засудження будь-якої політичної сили в Україні.
6. У цьому відношенні Асамблея відзначає, що найвищі посадові особи держави підтримували діалог впродовж поточної кризи. Асамблея також відзначає той факт, що українські лідери поки були успішні в забезпеченні стабільності та громадянського спокою в країні, що свідчить про наявність внутрішнього потенціалу для подолання кризи. Крім того, позитивним знаком є те, що правоохоронні органи дотепер виконували належним чином свою функцію підтримання громадського порядку та безпеки без прямого залучення до політичної боротьби і збройні сили зберігали нейтралітет.
  7. Проте, Асамблея занепокоєна повідомленнями про залучення неповнолітніх у масові політичні акції, що є порушенням Конвенції ООН про права дитини. Асамблея наголошує, що така практика є неприйнятною та закликає всі політичні сили України додержуватися вказаної Конвенції, стороною якої Україна є.
  8. Асамблея закликає політичні сили України терміново поновити роботу над удосконаленням Конституції України та пов'язаного законодавства з тим, щоб нарешті встановити ефективну систему стримувань та противаг і привести конституційні положення у відповідність до європейських стандартів. Конституційна реформа має стати частиною дискусій, спрямованих на вирішення поточної політичної кризи. Асамблея виражає своє очікування, що Венеціанська Комісія буде активно залучена до процесу підготовки пропозицій конституційної реформи.
  9. Асамблея підтверджує свою позицію, що відкликання народних представників політичними партіями («імперативний мандат») є неприйнятним в демократичній державі. Слід вилучити відповідні конституційні положення згідно з рекомендаціями Венеціанської Комісії 2004 р., подібні положення потрібно вилучити із загального законодавства. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни.
  10. Асамблея визнає, що як звичайні, так і дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені. Дострокові вибори є нормальною практикою в усіх демократичних державах Ради Європи і як такі можуть бути ключовою складовою політичного компромісу. Проте, Асамблея підкреслює, що для того, щоб будь-які вибори вважалися демократичними, вони мають бути організовані відповідно до законної процедури, що робить можливим проведення справедливої виборчої кампанії та вільний вибір людей.
  11. У зв'язку з цим, Асамблея із занепокоєнням відзначає, що існуючі положення виборчого законодавства, які регулюють дострокові вибори впродовж визначених Конституцією часових меж (60 днів) є недостатніми і не гарантують відповідних умов для чесних і вільних виборів. Асамблея висловлює жаль, що уряд не виконав формально чинний Указ (допоки не буде визнано протилежне) і не виділив необхідне фінансування для цих виборів.
  12. Асамблея також настійливо закликає українську владу та політичні сили звернутися якнайшвидше до проблеми системи парламентських виборів, що може бути однією з причин слабкості політичної системи. Повністю пропорційна система із

- закритими партійними списками і Україна, як один виборчий округ, як визначено конституційними поправками 2004 року, не гарантує виборів до парламенту, які б представляли українське суспільство у всьому його різноманітті.
13. Асамблея засуджує той факт, що судова система України систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади і високопосадовці не виконують рішення судів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції. Незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, що керується верховенством права. Звідси гостра необхідність проведення комплексної судової реформи, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції.
  14. Асамблея повторює, що влада єдиного органу конституційного правосуддя – Конституційного Суду України – має гарантуватися та поважатися. Тиск у будь-якій формі на суддів є недопустимим та має розслідуватися і переслідуватися в порядку кримінального судочинства. З іншого боку, прикрим є те, що впродовж восьми місяців існування свого нового повноважного складу Конституційний Суд не прийняв жодного рішення, тим самим не зробивши внесок у здійснення своєї конституційної ролі та у вирішення кризи на її більш ранніх стадіях, що підіриває авторитет Суду. Існує нагальна потреба у прийнятті рішення щодо конституційності всіх справ, що знаходяться в провадженні, зокрема Указу Президента від 2 квітня 2007 року. Якщо це рішення буде прийняте, воно має бути визнаним як обов'язкове усіма сторонами.
  15. У світлі вищенаведеного, Асамблея рекомендує українським органам влади терміново ухвалити такі конкретні заходи з тим, щоб усунути причини кризи та запобігти подальшій недієздатності демократичних інституцій в Україні:
    - 15.1. поновити проект реформування Конституції, у тісній співпраці з Венеціанською Комісією, з тим, щоб вдосконалити Основний Закон України та привести його у відповідність до європейських стандартів, зокрема в частині положень про розподіл влад, імперативний мандат, правосуддя та прокуратуру, як це передбачено в різних висновках Венеціанської Комісії з цього приводу та Резолюціях Асамблеї 1364 (2004) та 1466 (2005);
    - 15.2. схвалити та ввести в дію без дальшого зволікання базові конституційні закони (закони про Регламент Верховної Ради України, про парламентські тимчасові спеціальні та слідчі комісії, про центральні органи виконавчої влади, про парламентську опозицію, про референдум тощо) та привести Закон про Кабінет Міністрів України у відповідність до Конституції України з урахуванням відповідних європейських стандартів та висновку Венеціанської Комісії;
    - 15.3. внести зміни до Закону про вибори народних депутатів України з тим, щоб встановити належні процедури організації дострокових виборів у випадку розпуску парламенту;
    - 15.4. передбачити зміну системи виборів до Верховної Ради, наприклад, шляхом введення відкритих партійних списків, у яких виборці зможуть вказувати свої уподобання щодо конкретних кандидатів, включених до партійних списків, запропонованих політичними партіями (блоками), та шляхом поділу країни на різні виборчі округи;
    - 15.5. провести реформування судової системи на підставі Концепції вдосконалення судівництва, схваленої Президентом України в травні 2006 року, з метою

- створення незалежної та ефективної судової системи в Україні, з урахуванням нещодавнього висновку Венеціанської Комісії;
- 15.6.розпочати реформу системи кримінальної юстиції і правоохоронних органів та вжити активних законодавчих та практичних заходів для подолання усіх форм корупції, включно з політичною.
16. Асамблея переконана, що для того, щоб ефективно впровадити зазначені вище рекомендації, усі сторони конфлікту мають взяти участь у відкритому та конструктивному діалозі щодо розв'язання існуючої ситуації в Україні.
17. Асамблея закликає Генерального секретаря Ради Європи вжити в пріоритетному порядку всіх належних заходів у його компетенції з тим, щоб сприяти процесові вирішення політичної кризи в Україні. Асамблея також вважає, що діяльність, пов'язана з Планом дій Ради Європи щодо співпраці з Україною, має бути посилена з метою досягнення помітного зміцнення демократичних інституцій в Україні. Асамблея просить Венеціанську Комісію надати свій висновок стосовно існуючої законодавчої бази щодо дострокових парламентських виборів в Україні та щодо можливих шляхів поліпшення виборчого законодавства на засадах європейської практики.
18. Асамблея підтверджує свою готовність допомогти Україні подолати політичну кризу або через її традиційні механізми допомоги, або інші спеціальні домовленості. Тим не менше, це є завданням українських політичних лідерів виробити найбільш адекватне вирішення внутрішніх проблем. Асамблея переконана, що ще не було використано всі внутрішні засоби досягнення швидкого, ефективного та легітимного політичного компромісу. Тому Асамблея закликає українських лідерів побудувати нову політичну довіру через створення дієвих механізмів гарантування національної єдності, справедливої політичної конкуренції та узгоджених і комплексних реформ, основні напрями котрих було окреслено в Резолюції Асамблеї 1466 (2005).

*Голос України. – 2007. – 21 квітня. – С. 3.*

# СЛОВНИК ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ І ТЕРМІНІВ

**Адміністративно-територіальна одиниця** – частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, структурний елемент системи адміністративно-територіального устрою держави.

**Адміністративно-територіальний устрій** – система взаємовідносин вищих і центральних органів державної влади з органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць держави. Його засади визначаються Конституцією України (ст.132). До них належить єдність та цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст.133).

**Акт (правовий)** (лат. actus, – дія, actum-документ) – офіційний письмовий документ органу публічної влади, в якому вміщується правова норма (нормативно-правовий А.) або владний припис, винесений уповноваженим компетентним органом держави після розгляду конкретної юридичної справи (правозастосовний акт).

**Блок виборчий** – угода кількох політичних партій щодо спільного висунення кандидата або списку кандидатів на виборах. Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що виборчий блок може бути утворений двома та більше партіями, які були зареєстровані в установленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів на підставі рішень з'їздів кожної з цих партій.

**Верховенство закону** – визначальна роль закону в правовій (юридичній) системі держави, в діяльності всіх суб'єктів права, передусім державних органів і посадових осіб, визнання конституції, закону вищим джерелом права. Як принцип правової системи В. з. дістало визнання в XVII-XIX ст. з формуванням громадянського суспільства і правової держави. Теоретичне обґрунтування отримало в працях Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо.

**Верховенство Конституції (юридичне)** – пріоритетне становище Конституції в системі національного законодавства України, її вища юридична сила щодо всіх інших правових актів. В. К. закріплене в ч. 2 ст. 8 Конституції України. У ній зазначено: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

**Верховенство права** – панування права у життєдіяльності громадського суспільства і функціонуванні держави. Принципи В.П. визначається і діє відповідно до ст.8 Конституції України. Це означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини. Принцип В.П. не тотожний принципу верховенства закону.

**Верховна Рада України** – єдиний орган законодавчої влади в Україні – парламент України. Конституційний склад В. Р. У. – 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Основними функціями В. Р. У. є: законодавча, установча та контрольна. **Законодавча функція** В. Р. У. – це найважливіший напрям її діяльності. В системі поділу влади парламент має прерогативу в галузі правотворчості, він приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання, не втручаючись при цьому до сфери компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства тощо). Здійснюючи законодавчу функцію, В. Р. У. за допомогою закону (за умови відповідності його Конституції України) надає своєму рішенню вищої юридичної сили, пов'язуючи ним виконавчу і судову владу. **Установча функція** В. Р. У. пов'язана з її участю у формуванні інших органів державної влади і місцевого самоврядування та визначенні правових основ їхньої діяльності. Зокрема, В. Р. У. призначає вибори Президента України та місцеві

вибори, призначає Прем'єр-міністра України та уряд України. **Контрольна функція** В. Р. У. полягає у здійсненні парламентського контролю.

**Верховний Головнокомандувач Збройних Сил** – найвищий керівник Збройними Силами держави як під час війни, так і в мирний час. Згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України В. Г. З. С. України є Президент України.

**Вето** – акт, що призупиняє або не допускає введення в дію рішення яких-небудь органів. Найбільше значення має надане Президентові України право (ст. 94 Конституції України) накладати В. на закони, прийняті Верховною Радою України.

**Вибори** – процес, у результаті якого певна сукупність людей шляхом голосування формує орган державної влади, орган місцевого самоврядування або заміщує вакантну виборну посаду.

Вибори поділяються на парламентські (вибори народних депутатів), президентські (вибори Президента України) та місцеві (вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів); загальні та часткові (замість вибулих депутатів обирається лише частина колегіального виборного органу влади); чергові і позачергові (дострокові) проміжні або повторні; загальнонаціональні та місцеві (локальні); прямі та непрямі.

**Виборча система** – порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав. Ґрунтується на принципах виборчого права.

Виділяють три основні види виборчих систем: мажоритарна, пропорційна та змішана. **Мажоритарна В. с.** базується на принципі: обраним вважається той кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців у виборчому окрузі, в якому він балотувався, або в цілому по країні (у разі президентських виборів). В Україні вона застосовується на президентських виборах і на виборах депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів. **Пропорційна В. с.** передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями та виборчими блоками партій, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів. В Україні застосована на парламентських виборах, виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад в березні 2006 року та дострокових парламентських виборах 30 вересня 2007 року. **Змішана В. с.** заснована на поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем: частина депутатів обирається за однією системою, частина – за іншою. В Україні вона застосована на парламентських виборах 1998 і 2002 років.

**Виконавча влада** – одна із гілок влади у державі, здійснення якої згідно з теорією поділу влади покладається на систему державних органів. В. в. – сукупність органів державної влади і посадових осіб, наділених компетенцією в галузі державного управління та матеріальними, фінансовими, кадровими, інформаційними та іншими ресурсами, необхідними для її реалізації в організаційних і правових формах та із застосуванням методів діяльності, що передбачені Конституцією України для виконавчої гілки влади.

**Відповідальність конституційна**, конституційно-правова відповідальність – різновид юридичної відповідальності суб'єктів конституційного права, передусім органів публічної влади, їхніх посадових осіб за порушення конституційно-правових норм. Формами такої відповідальності можуть бути: накладання вето на правовий акт, скасування правового акта, дострокове припинення повноважень, усунення з поста, визнання виборів недійсними тощо.

**Відставка** у конституційному праві – дострокове припинення повноважень органу публічної влади, його посадової особи за власним бажанням (наприклад, В. Президента України) або внаслідок обставин, передбачених законом (наприклад, В. Кабінету Міністрів України з ініціативи Президента України, внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України).

**Вільний мандат** (лат. *mandatum* – доручення) – повноваження, які юридично не пов'язують депутата парламенту, іншого представницького органу з виборцями того вибор-

чого округу, де його обрано. За В.м. депутат вважається представником усього народу (територіальної громади) і ніхто не може відкликати його або давати обов'язкові накази. Беручи участь у здійсненні функцій парламенту (представницького органу місцевого самоврядування), він пов'язаний лише нормами Конституції, відповідальністю перед Богом та своєю совістю, яка повинна підказувати йому, яке рішення приймати щодо тих чи інших проблем, які обговорюються в парламенті чи іншому представницькому органі. Вперше сформулював принцип В.м. англійський вчений і законодавець Едмунд Брук (1774 р.). Основні положення В.м. зводяться до такого: 1) мандат є загальним (тобто депутат представляє усю націю, а не виборців певного округу); 2) мандат – не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне від примусу); 3) мандат не підлягає відкликанню; 4) мандат у його здійсненні не потребує схвалення дій мандатаря.

Водночас В.м. не означає відсутності зв'язків депутат з виборцями. У демократичних країнах посередником між парламентом і виборцями є розвинена система політичних партій. Конституції більшості сучасних країн, визначаючи статус депутата парламенту, виходять з принципу В.м. В Україні народний депутат має представницький мандат і присягається «виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ст. 79 Конституції України).

**Гарантії місцевого самоврядування** – сукупність способів і засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їхніми органами та посадовими особами права на місцеве самоврядування.

**Генеральний прокурор України** – посадова особа, яка очолює Генеральну прокуратуру України. За Конституцією України в редакції 2006 р. призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Верховна Рада України може висловити недовіру Г. п. У., що має наслідком його відставку з посади. Строк повноважень – п'ять років. Г. п. У. спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їхньою діяльністю; призначає першого заступника, заступників Г. п. У, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Г. п. У.; затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання; призначає за погодженням із Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим; призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їхніх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів; видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції; присвоює класні чини працівникам органів прокуратури, вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3-го класів та ін.

**Глава держави** – посадова особа або спеціальний державний орган, що формально займає найвищу сходинку в державній ієрархії та здійснює верховне представництво держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах. Юридичними формами Г. д. є: 1) монарх; 2) президент; 3) колегіальна президентура – обраний парламентом на визначений термін колегіальний орган, який здійснює функції глави держави (наприклад, Державна рада на Кубі, два капітан-регента в Сан-Маріно, Федеральна рада у Швейцарії); 4) глава уряду, на якого покладається здійснення функцій глави держави (наприклад, землі ФРН); 5) одноосібний або колегіальний узурпатор – особа чи колегіальний орган, які здійснюють владу без правових підстав, не маючи при цьому ні «царського» походження, ні мандата виборців. В Україні главою держави є Президент України. І виступає від її імені. Він обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. (ст. 103). Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. (ст. 102). За Конституцією України в редакції 2006р. його повноваження у вирішенні кадрових питань звужено, а щодо впливу на Верховну Раду України – розширено. (п. 1,2 ч. 2 ст. 90)

**Голова Верховної Ради України** – найвища посадова особа Верховної Ради України. Обирається Верховною Радою України зі свого складу таємним голосуванням. У будь-який час Г.

В. Р. У. може бути відкликаний Верховною Радою України на його прохання, а також через незадовільну його роботу на цій посаді або інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Він відповідно до нової редакції Конституції України (ст.88) та Регламенту Верховної Ради: веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України в зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України; вживає заходів до охорони та захисту честі й гідності Верховної Ради, її органів та депутатів; видає розпорядження про опублікування актів Верховної Ради, що не потребують наступного підписання Президентом України; забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку Верховної Ради; розпоряджається використанням приміщень, споруд, обладнання, а також територій, що перебувають у віданні Верховної Ради; затверджує положення про документооборот у Верховній Раді; забезпечує розроблення проекту кошторису витрат Верховної Ради; розпоряджається коштами, виділеними Верховній Раді згідно з затвердженим бюджетом і кошторисом витрат Верховної Ради тощо.

За Конституцією України в редакції 2006р. у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків покладатиметься на Голову Верховної Ради на період до обрання і вступу на пост нового Президента України. (ст. 112).

**Делеговані повноваження** – окремі повноваження, віднесені до компетенції органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, якими згідно із законом або договором наділяється інший орган виконавчої влади або місцевого самоврядування. Делегування повноважень здійснюється: 1) законом – органам місцевого самоврядування надаються законом окремі повноваження органів виконавчої влади; 2) договором – окремі повноваження органу місцевого самоврядування (зокрема, повноваження з управління об'єктом права комунальної власності територіальної громади) передаються органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня або іншій територіальній громаді; 3) рішенням районної, обласної ради, що ухвалюється відповідно до закону, передаються повноваження районних та обласних рад відповідним державним адміністраціям.

**Депутатська недоторканність** – один з основних елементів конституційно-правового статусу члена парламенту, його привілей, принцип депутатського мандата, згідно з яким депутат не може бути без його письмової згоди або згоди парламенту притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладається в судовому порядку. Конституція України гарантує Д. н. народним депутатам України (ч.1ст. 80).

**Депутатські фракції (групи)** – об'єднання депутатів у парламенті, утворенні за нормами закону або парламентського регламенту. Формуються як на партійній, так і на позапартійній основі. Д. ф. формуються, як правило, на основі партійної належності депутатів. До складу Д. ф. можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Д. г. формуються в основному на позапартійній основі. Вони об'єднують депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку.

У Верховній Раді України I, II, III і IV скликань формувалися як депутатські фракції, так і депутатські групи. Відповідно до Конституції України в редакції 2006 р. та змін до Регламенту Верховної Ради України, нині в парламенті України формуються лише депутатські фракції. Вони формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списками політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами парламентських виборів отримали депутатські мандати. Причому Регламентом Верховної Ради України передбачено, що політична партія (виборчий блок політичних партій) має право формувати у парламенті лише одну депутатську фракцію. Мінімальна кількість фракції повинна становити не менше мінімальної кількості депутатських мандатів, отриманих відповідними політичними партіями (виборчими блоками політичних партій) за результатами виборів (ст. 58, 59 Регламенту).



У Верховній Раді України станом на 1 червня 2009р. діяло п'ять депутатських фракцій: фракція Партії регіонів, фракція «Блок Юлії Тимошенко», фракція Блок «Наша Україна» – Народна самооборона», фракція Комуністичної партії України та фракція «Блок Литвина».

**Децентралізація** – (від лат. de... – префікс, що означає скасування, припинення, і centralis – серединний, центральний) – процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республік – суб'єктів федерації та ін.) або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру, процес передання частини функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування.

**Закон** – нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який регулює найважливіші суспільні відносини і приймається органом законодавчої влади (Верховною Радою України), чи безпосередньо народом України (на всеукраїнському референдумі) з дотриманням вимог законодавчої процедури. У Конституції України міститься перелік питань, що визначаються або встановлюються виключно законами України (ст. 92).

**Законопроект** – текст проекту закону, що подається до парламенту, іншого законодавчого органу для прийняття в установленому порядку. Регламент Верховної Ради України передбачає відмінність між законопроектом і законодавчою пропозицією (двома формами реалізації права законодавчої ініціативи): якщо законопроектом являє собою текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо), то законодавча пропозиція – це ідея або концепція майбутнього закону.

**Законопроект конституційний** – законопроект, що передбачає внесення змін чи доповнень до конституції.

**Імперативний мандат** – юридична форма взаємовідносин депутата парламенту, іншого представницького органу, керівного виборчого органу політичної партії, обраних посадових осіб зі своїми виборцями. Обов'язковими елементами І. м. є пов'язаність депутата волею виборців (накази виборців) і можливість відкликання депутата виборцями. У практичному плані І. м. немає ніякого сенсу, оскільки звернення депутата до своїх виборців із кожного питання, яке обговорюється парламентом, іншим представницьким органом, внаслідок лише суто технічних проблем, не кажучи про інші аспекти, може повністю дезорганізувати його роботу. Імперативний мандат був характерний для радянської моделі побудови державного механізму. Саме такий мандат мали депутати усіх рівнів рад згідно із Конституцією УРСР 1978 року. Вона фіксувала положення: «Депутат зобов'язаний звітувати про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а також перед колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати. Депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час викликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» (ст. 96).

Конституцією України 1996р. і її новою редакцією 2006р. тип депутатського мандата чітко не визначено. У ній не міститься розгорнутих положень щодо юридичних зв'язків, які існують між народними депутатами України і депутатами сільських, селищних, міських рад з одного боку, і виборцями – з другого.

**Інавгурація** (лат. inauguratio – посвячення) – урочиста церемонія вступу на пост (новообраного) глави держави. В Україні порядок І. встановлено Конституцією України (ст. 104). Вона передбачає, що новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів. Необхідним атрибутом І. є складення главою держави присяги народів на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

**Кабінет Міністрів України** – назва уряду України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Правовий статус К.М.У. визначено Конституцією та законами України.

Він здійснює функції, пов'язані з керівництвом виконавчо-розпорядчою діяльністю в різних сферах державного життя та спрямуванням і координацією діяльності органів виконавчої влади. До складу К. М. У. входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. За Конституцією України в редакції 2006р. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Персональний склад К. М. У. призначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. К.М.У. відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. (ч. 2 ст. 113).

**Комітети Верховної Ради України** – постійно діючі органи, які створюються на строк повноважень Верховної Ради України на основі пропорційного представництва депутатських фракцій. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України створює з народних депутатів її комітети, обирає голів, перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів. Основними функціями парламентських комітетів є здійснення законопроектної роботи, підготовка і попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій тощо (ч.1ст.89)

**Компетенція** – сукупність встановлених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто повноважень органу публічної влади або посадової особи, що визначають його місце в системі органів державної влади чи в системі місцевого самоврядування.

**Компетенція місцевого самоврядування** – встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення його функцій і завдань.

**Конституційний Суд України** – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави. К. С. У. вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. К. С. У. складається з 18 суддів К. С. У.: шість суддів призначаються Президентом України; шість суддів призначаються Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів; шість суддів – з'їздом суддів. До повноважень К. С. У. належать прийняття рішення і надання висновків у справах щодо: конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; офіційного тлумачення. Формами звернення до К. С. У. є конституційне подання та конституційне звернення.

**Конституційно-правова відповідальність** – особливий вид юридичної відповідальності, яка передбачається конституційно-правовими нормами і настає за конституційний делікт (правопорушення). К.-п. в. має політичний і моральний характер. Її формами є: скасування або призупинення дії правового акта; дострокове припинення повноважень, усунення з поста; визнання виборів або результатів референдуму недійсними.

**Контрасигнація** – попереднє скріплення акта глави держави підписами прем'єр-міністра і міністра, відповідального за цей акт та його виконання, внаслідок чого вони приймають на себе юридичну і політичну відповідальність за акт глави держави. В Україні згідно з новою редакцією Конституції України зменшено коло актів Президента України, що мають бути скріплені підписами Прем'єр-Міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання.

**Мандат (депутатський)** – документ, що підтверджує законність повноважень депутата парламенту, іншого представницького органу. 2. Публічна функція, що покладається на депутата парламенту, іншого представницького органу шляхом виборів і зміст якої визначається Конституцією та законами держави. Конституція України закріплює такі принципи народного депутата України: вільний депутатський мандат; здійснення повноважень народним депу-

татом на постійній основі; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності; рівноправність депутатів; депутатська недоторканність і депутатський індемнітет (свобода висловлення і голосування).

**Місцеве самоврядування** – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста- самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.(п.1ст.2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні).

**Народний депутат України** – представник Українського народу у Верховній Раді України, який покликаний виражати і захищати суспільні інтереси народу, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої, контрольної, зовнішньополітичної та інших функцій Верховної Ради. Правовий статус Н.д.У. визначається Конституцією України, Законами України “Про статус народного депутата України”, “Про вибори народних депутатів України”. Відповідно до цих актів повноваження Н.д.У. починаються з моменту складання ним присяги та скріплення її тексту особистим підписом.

**Несумісність депутатського мандата** – здійснення депутатом парламенту, іншого представницького органу своїх повноважень на постійній основі та заборона мати інший представницький мандат, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності у вільний від роботи час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Конституція України в редакції 2006 р. закріпила норму:”У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народних депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України(ч.4 ст.78 Конституції України).

**Орган державної влади** – організаційно відокремлена і відносно автономна складова частина єдиного державного апарату України, що являє собою колектив наділених спеціальним статусом громадян України (одну особу), заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави та наділених з цією метою відповідними державновладними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах.

**Орган місцевого самоврядування** – орган, який утворюється територіальною громадою (територіальними громадами району, області) в установленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділених відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. До О. м. с. відносять: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; районні у містах ради та їхні виконавчі органи.

**Парламент** – колегіальний загальнонаціональний представницький і законодавчий орган в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основі (паралельна назва – легіслатура). П. України є Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України). Це єдиний орган законодавчої влади в Україні.

**Представницький орган місцевого самоврядування** – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

**Президент** – (лат. praesidens – букв. той, що сидить попереду) – глава держави, обраний народом, парламентом або представницькою колегією, який отримує владу на визначений термін у порядку делегації. П. України може бути обраний громадянин України, який досяг 35-річного віку, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років і володіє державною мовою. Одна й та сама особа не може бути П. України більше ніж два строки підряд. П. України не може мати іншого представницького мандата, обіймати

посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також провадити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність чи входить до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ст. 103 Конституції України). Згідно Конституції України в редакції 2006р. його повноваження в сфері вирішення кадрових питань дещо звужено, а щодо впливу на парламент України розширено (ч.2 ст.90, п.8 ст. 106)

**Прокуратура України** – система органів, які здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів на території України. Відповідно до ст. 121 Конституції України в редакції 2006р. на П. У. покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. До системи органів П. У. входять: Генеральна прокуратура України; прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних); міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури гарнізонів (на правах міських).

**Рада національної безпеки і оборони України (РНБО)** – координаційний орган із питань національної безпеки і оборони при Президентові України, функціями якого за Конституцією України є координація і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. (ч. 2 ст.107). Головою РНБО є Президент України, який формує і її персональний склад. До складу РНБО за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

**Система місцевого самоврядування** – сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

**Субсидіарність (у юридичному значенні)** – принцип, згідно з яким розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється таким чином, що найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних норм.

**Територіальна громада** – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

**Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України** – колективні тимчасові органи парламенту для здійснення парламентського контролю створюються Верховною Радою України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за умови, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції таких тимчасових слідчих комісій згідно з Конституцією України не є вирішальними для слідства і суду. (ч.3.4 ст. 89)

**Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України** – колегіальні тимчасові органи парламенту, які створюються (обираються з народних депутатів України, що дали на це згоду) Верховною Радою України для розробки і попереднього розгляду чи доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України, вивчення чи дослідження питань, віднесених до її компетенції. Мінімальний кількісний склад комісії повинен забезпечувати представництво не менш як одного депутата від кожної зареєстрованої депутатської фракції.

**Указ** – правовий акт глави держави, який видається з найбільш важливих питань, віднесених до його компетенції. Право Президента України видавати У. передбачене Конституцією України. У. Президента України можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. Нормативні У. належать до невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. Ненормативні У. мають індивідуальне значення. Укази Президента України є обов'язковими до виконання на території України (ч. 3 ст. 106 Конституції України).

**Уряд** – вищий колегіальний орган загальної компетенції в системі органів виконавчої влади, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою діяльністю в державі. В Україні У. має власну назву – Кабінет Міністрів України. Його повноваження за Конституцією України в редакції 2006р. розширилися (п.9<sup>1</sup>,9<sup>2</sup>, ст.116)

**Юридичні факти** – конкретні життєві обставини, з якими конституційно-правові норми пов'язують виникнення, зміну або припинення конституційно-правових відносин. Ю. ф. формулюються в гіпотезах конституційно-правових норм і залежно від їх зв'язку з індивідуальною волею суб'єкта поділяються на дві групи: події та дії.

# ЗМІСТ

<b>Конституція України</b> .....	<b>3</b>
Розділ I. Загальні засади .....	4
Розділ II. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина .....	7
Розділ III. Вибори. Референдум .....	16
Розділ IV. Верховна Рада України .....	16
Розділ V. Президент України .....	27
Розділ VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади .....	31
Розділ VII. Прокуратура .....	34
Розділ VIII. Правосуддя .....	35
Розділ IX. Територіальний устрій України .....	37
Розділ X. Автономна Республіка Крим .....	38
Розділ XI. Місьцеве самоврядування .....	39
Розділ XII. Конституційний Суд України .....	41
Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України .....	43
Розділ XIV. Прикінцеві положення .....	44
Розділ XV. Перехідні положення .....	44
<b>Передмова</b> .....	<b>46</b>
<b>Розділ I. Конституція України про внесення змін до Основного Закону держави</b> .....	<b>69</b>
<b>Розділ II. Внесення змін до Конституції України 1996 року</b> .....	<b>85</b>
2.1 Початок процесу внесення змін до Конституції України 1996 року .....	85
2.2 Особливості парламентських законопроектів про внесення змін до Конституції України (реєстраційний №№ 3207-1, 4105, 4180) .....	92
2.3 Процес прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV .....	97
<b>Розділ III. Конституційні зміни, внесені Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV</b> .....	<b>105</b>
3.1 Зміни конституційно-правового статусу Верховної Ради України в контексті Основного Закону держави в редакції 2006 року .....	105
3.2 Особливості статусу Президента України на підставі конституційних змін .....	156
3.3 Зміни в статусі Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України в редакції 2006 року .....	175
3.4 Реформування прокуратури України в контексті конституційних змін .....	188
3.5 Перспективи розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування .....	207
<b>Розділ IV. Підготовка правового забезпечення реформування місцевого самоврядування</b> .....	<b>221</b>
<b>Рекомендована література</b> .....	<b>236</b>
<b>Додатки</b> .....	<b>239</b>
Додаток 1. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 – IV .....	239
Додаток 2. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) від 23 грудня 2005 р. № 3288 – IV .....	249

Додаток 3. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування від 23 грудня 2005 року № 3288-IV .....	250
Додаток 4. Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 року № 1-в/2008 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) .....	253
Додаток 5. Рішення Конституційного Суду України від 2 квітня 2008 року N 5-рп/2008 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» .....	264
Додаток 6. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) .....	268
Додаток 7. Висновок Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України .....	276
Додаток 8. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України .....	280
Додаток 9. Рішення Конституційного Суду України від 12 травня 2009 року № 10-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України „Про вибори Президента України“ та Постанови Верховної Ради України „Про призначення чергових виборів Президента України“ .....	284
Додаток 10. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007 року .....	289
<b>СЛОВНИК ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ І ТЕРМІНІВ. ....</b>	<b>293</b>

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Петро Андрійович РУДИК

# КОМЕНТАР ДО КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

*2-ге видання, перероблене та доповнене*

Навчальний посібник

Керівник видавничих проєктів – Б. А. Сладкевич

Друкується в авторській редакції

Дизайн обкладинки – Б. В. Борисов

Підписано до друку 01.07.2009. Формат 60x84 1/16.

Друк офсетний. Гарнітура PetersburgC.

Умовн. друк. арк. 17,67.

Наклад 1000 прим.

Видавництво “Центр учбової літератури”

вул. Електриків, 23

м. Київ, 04176

тел./факс 425-01-34, тел. 451-65-95, 425-04-47, 425-20-63

8-800-501-68-00 (безкоштовно в межах України)

e-mail: office@uabook.com

сайт: WWW.CUL.COM.UA

Свідоцтво ДК №2458 від 30.03.2006