

ДОДАТКИ

Резолюція ПАРЄ від 29 вересня 2003 року № 1346 (2003) про виконання Україною її обов'язків та зобов'язань

Резолюція ПАРЄ від 29 січня 2004 року № 1364 (2004) про політичну кризу в Україні

Доповідь Моніторингового Комітету ПАРЄ щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, документ №10676 від 5 жовтня 2005 року

Резолюція ПАРЄ від 5 жовтня 2005 року № 1466 (2005) про виконання зобов'язань та обов'язків Україною

Висновок Венеціанської Комісії від 15 грудня 2003 року № 230/2002 щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України

Висновок Венеціанської Комісії від 11 жовтня 2004 року № 305/2004 щодо процедури внесення змін до Конституції України

Висновок Венеціанської Комісії від 13 червня 2005 року № 339/2005 щодо змін до Конституції України, ухвалених 8 грудня 2004 року

Висновок Венеціанської Комісії від 21 травня 1996 року CDL (96) 15 щодо проекту Конституції України

Висновок Венеціанської Комісії від 11 березня 1997 року CDL (97) 2 стосовно Конституції України

Резолюція ПАРЄ від 19 квітня 2007 року "Функціонування демократичних інституцій в Україні"

Резолюція 1346 (2003)

Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань

1. Парламентська Асамблея (далі - Асамблея) звертає увагу на свої Резолюції №№ 1179 (1999), 1194 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001) та зокрема на Резолюцію № 1262 (2001) про виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань.

2. У частині, що стосується національного законодавства та проведення реформ, Асамблея рада відзначити наступне:

i. закон про судоустрій був прийнятий Верховною Радою України 7 лютого 2002 року та набрав чинності 1 червня 2002 року;

ii. Цивільний кодекс був остаточно прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 року, підписаний Президентом – 3 березня 2003 року та набере чинності з 1 січня 2004 року;

iii. новий закон про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов та мов національних меншин був прийнятий Верховною Радою України 15 травня 2003 року;


iv. Цивільно-процесуальний кодекс України був прийнятий в першому читанні та має добрі перспективи остаточного ухвалення найближчим часом;

v. Україна досягла прогресу в подальшому реформуванні судової системи, зокрема це стосується створення Апеляційного суду України, Вищого адміністративного суду України та Державної судової адміністрації в рамках судів загальної юрисдикції;

vi. Україна приєдналась до ряду важливих правових документів Ради Європи, зокрема Протоколу № 13 до Європейської Конвенції з прав людини щодо безумовної заборони смертної кари та Протоколів № 1 і 2 до Європейської Конвенції про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

3. Щодо решти зобов'язань України у сфері національного законодавства та проведення реформ Асамблея закликає органи влади України й надалі продовжувати відповідну діяльність, а також посилити співпрацю з Радою Європи для забезпечення повної відповідності українського законодавства та практики стандартам і принципам Ради Європи, зокрема стандартам, гарантованим Європейською Конвенцією з прав людини, а також повну відповідність рішенням Європейського Суду з прав людини, що стосується індивідуальних та загальних заходів, які можуть вимагатись Комітетом Міністрів.

Переклад автентичний
213. 22/11/1 А.В.Д. 2010
02.09.2010
на чл. 1346
перекладу
автентичний



4. Асамблея також нагадує органам влади України про необхідність дотримання їх зобов'язань, передбачених підпунктами "v", "vi" пункту 12 Висновку № 190 (1995) відносно заяви України про вступ до Ради Європи, стосовно необхідності включення до внутрішніх правової та адміністративної систем України, зокрема до внутрішніх правової та адміністративної практик, принципів Рамкової Конвенції із захисту національних меншин, Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також Рекомендації Асамблеї № 1201 (1993).

5. Асамблея визнає, що правова реформа дійсно мала прогрес у багатьох сферах, але одночасно Асамблея є схвильованою недостатнім рівнем правозастосування та наголошує на необхідності належного виконання існуючого законодавства. Зокрема, Асамблея висловлює своє глибоке занепокоєння щодо повільного прогресу у впровадженні принципів та стандартів Ради Європи органами влади України, що проявляється у наступному:

- i. відсутності результатів у притягненні до суду винних у вбивстві журналіста Гонгадзе;
- ii. нечітких результатах у розслідуванні справи про залякування та побиття члена парламенту М. Єльяшкевича;
- iii. застосуванні непропорційних покарань до осіб, які брали участь у політичній демонстрації 9 березня 2001 року і, які дотепер утримуються у в'язниці, а тому можуть вважатись політичними в'язнями в Україні;
- iv. практиці систематичних вказівок, що даються найвищим посадовцем (the highest executive) Генеральній прокуратурі стосовно окремих справ кримінального переслідування та, зокрема тих, що стосуються журналістів;
- v. численних випадках переслідування Генеральною прокуратурою та Вищою радою юстиції суддів, які намагаються приймати рішення, ґрунтуючись на законі;
- vi. відсутності доступу опозиційних політичних сил, представлених у парламенті, до електронних засобів масової інформації, зокрема тих, що контролюються державою;
- vii. продовженні практики надання журналістам певним чином офіційно схвалених настанов щодо висвітлення подій (так звані "темники") як нового виду прихованої цензури;
- viii. тому факті, що остання версія проекту Кримінального процесуального кодексу в ряді своїх положень є несумісною зі стандартами Ради Європи, гарантованими Європейською Конвенцією з прав людини та судової практикою Європейського Суду з прав людини.

6. Таким чином Асамблея закликає органи влади України:

- i. прийняти якомога скоріше решту основних законів у сфері правових зобов'язань України, насамперед, прийняти Цивільний процесуальний та Кримінальний процесуальний кодекси; стосовно Кримінального процесуального кодексу наполегливо рекомендується прийняти його на підставі попередньо отриманих висновків експертів Ради Європи;

ii. провести повне реформування органів прокуратури у відповідності з принципами та стандартами Ради Європи, а також виконати у тісній співпраці з відповідними органами Ради Європи Спільний План Дій щодо реформування органів прокуратури України;

iii. забезпечити повну відповідність діяльності органів державної влади принципу верховенства права, посилити незалежність суддів від державних органів та відновити довіру громадян до судової системи в цілому.

7. Асамблея відзначає, що хоча парламентські вибори в березні 2002 року характеризувались певним покращенням порівняно з попередніми виборами, залишався ряд істотних недоліків, які зашкодили демократичній процедурі обрання представників народу. Асамблея закликає Україну продемонструвати демократичний поступ, забезпечивши демократичність та прозорість процесу підготовки вільних і справедливих виборів Президента в наступному році. Для цього Асамблея вирішує направити спеціальну місію в Україну для спостереження за підготовкою проведення наступних президентських виборів та заявляє про свій намір спостерігати за їх проведенням.

8. Стосовно умов утримання під вартою в країні, Асамблея поділяє стурбованість Європейського Комітету з попередження тортур та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і виражає схвильованість з приводу відсутності прогресу в багатьох сферах, зокрема, що стосується поганого поводження з особами, позбавленими волі, з боку правоохоронних органів; перенаповнення установ міліції та пенітенціарної системи; протизаконних дій працівників міліції проти всіх ув'язнених; слабкої охорони здоров'я та недостатнього фінансування. Одночасно, Асамблея вітає згоду органів влади України оприлюднити всі звіти Європейського Комітету з попередження тортур, що стосуються України та були складені на підставі візитів Комітету в 1998-2000 роках (оприлюднені в жовтні 2002 року). Асамблея закликає органи влади України:

i. завершити переведення всієї пенітенціарної системи в підпорядкування Міністерства юстиції, а також завершити переведення різних установ попереднього ув'язнення, які все ще знаходяться в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ або Служби безпеки, у підпорядкування Державного департаменту з питань виконання покарань - згідно зі змінами до відповідних законів України, прийнятими Верховною Радою України 6 лютого 2003 року;

ii. далі покращувати умови утримання під вартою в країні та виконати рекомендації і положення звітів Європейського Комітету з попередження тортур, складені за результатами візитів Комітету в 1998, 1999 та 2000 роках (оприлюднені в жовтні 2002 року);

iii. розслідувати заяви щодо порушення прав представників лесбійської та гейської спільноти і вжити відповідних дисциплінарних заходів. Необхідно досягнути усвідомлення працівниками органів внутрішніх справ необхідності поважати права лесбіянок, геїв, бісексуалів та транссексуалів, зокрема шляхом включення відповідного освітнього матеріалу до навчальних посібників та курсів для працівників цих органів.

9. Асамблея закликає органи влади України вжити відповідних заходів для забезпечення права на інформацію через іноземні засоби масової інформації.

10. Стосовно захисту статусу правничої професії, Асамблея відзначає, що залишається невиконаним одне із зобов'язань України, а саме створення професійної асоціації адвокатів. Асамблея таким чином закликає органи влади України продовжувати діалог з відповідними службами Ради Європи з цього питання.

11. Асамблея засуджує дуже часті випадки насильства проти журналістів (найбільш відомими з яких є вбивства Георгія Гонгадзе в 2000 році та Ігоря Александрова у 2001 році) та низький рівень розкриття цих злочинів. Асамблея також схвильована зловживаннями, зокрема в регіонах, з боку податкових, регуляторних органів та органів внутрішніх справ, спрямованими на залякування опозиційних ЗМІ. Асамблея повторює свій заклик до органів влади України проводити свою політику щодо засобів масової інформації таким чином, щоб переконливо продемонструвати свою повагу до свободи слова в країні. У цьому відношенні Асамблея також закликає органи влади України забезпечити опозицію справедливим доступом до державних загальнонаціональних та регіональних каналів телебачення.

12. Асамблея схвильована спробами президентської адміністрації встановити ще більш суворий контроль за державними, контрольованими олігархами та незалежними засобами масової інформації. У цьому відношенні Асамблея вітає постанову Верховної Ради України, прийняту 16 січня 2003 року, з питань політичної цензури в Україні та зміни, внесені Верховною Радою України 3 квітня 2003 року до деяких законів щодо свободи слова, оскільки ці зміни спрямовані на посилення захисту прав журналістів, зокрема в питанні їхньої відповідальності за поширення інформації та доступу до офіційних документів. Асамблея має сильну надію, що ці положення виконуватимуться належним чином органами влади всіх рівнів (національного, регіонального та місцевого).

13. Асамблея рада відзначити той факт, що Україна була однією з перших держав-членів Ради Європи, яка погодилась оприлюднити звіт експертів Ради Європи щодо стану свободи слова та інформації в Україні відповідно до Рекомендації Асамблеї № 1589 (2003) від 28 січня 2003 року.

14. Вкрай важливим є створення справедливої та функціонуючої системи громадського мовлення в Україні. У цьому відношенні, Асамблея вітає той факт, що тексти наступних законопроектів були подані до Ради Європи для їх розгляду у світлі попередніх рекомендацій експертів Ради Європи: "Про телебачення та радіомовлення" (нова редакція), "Про внесення змін до статті 13 Закону України "Про телебачення та радіомовлення", "Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення" (нова редакція), "Про внесення деяких змін до Закону України "Про телебачення та радіомовлення" (стосовно правового регулювання у сфері супутникового та кабельного теле-, радіомовлення), "Про внесення змін до Закону України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про внесення змін до деяких законів України" (стосовно відповідальності за порушення законодавства про друковані ЗМІ), а також проект Закону "Про внесення змін до деяких законів України" (щодо захисту державної таємниці). При цьому буде важливим відмежувати цей сектор, який є життєво необхідним для вільного формування громадської думки, від будь-якого політичного впливу, особливо з огляду на президентські вибори в наступному році. Асамблея таким чином закликає органи влади України виконати у тісній співпраці з відповідними органами Ради Європи рекомендації, що були раніше зроблені експертами Ради Європи. Асамблея також очікує, що закони про інформацію та друковані засоби масової інформації, зміни до яких наразі розглядаються Верховною Радою Україною, будуть подані до Ради Європи для їх аналізу заздалегідь до часу їх прийняття.

15. Асамблея наголошує, що в процесі внесення змін до Конституції України всі положення чинної Конституції, зокрема стосовно процедури внесення змін до неї, мають бути неухильно дотримані. Асамблея закликає органи влади України повною мірою співпрацювати з органами Ради Європи в цьому відношенні та, зокрема, врахувати в процесі внесення змін до Конституції висновки Венеціанської Комісії.

16. У світлі вище викладеного Асамблея робить висновок, що хоча Україною був досягнутий помітний прогрес у царині законодавства з часу прийняття Асамблеєю Резолюції № 1262 (2001), Україна ще не виконала всі свої обов'язки та зобов'язання як держава-член Ради Європи, і ще не повністю забезпечила утвердження принципу верховенства права в багатьох сферах. Таким чином, Асамблея вирішує продовжити процедуру моніторингу по відношенню до України у тісній співпраці з українською делегацією.

1. Дебати Асамблеї 29 вересня 2003 року (27-е засідання) (див. Док. 9852, Доповідь Комітету з питань дотримання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи, співдоповідачі: пані Северінсен та пані Вольвенд).

Текст ухвалено Асамблеєю 29 вересня 2003 року (27-е засідання).

Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1622 (2003)¹

Щодо виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань

1. Парламентська Асамблея звертає увагу на свою Резолюцію 1346 (2003) щодо виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань.

2. З урахуванням викладених у Резолюції положень, Асамблея інформує Комітет Міністрів про те, що попри досягнення Україною помітного прогресу з часу прийняття Асамблеєю Резолюції 1262 (2001) Україна ще не виконала всі свої обов'язки та зобов'язання як країна-член Ради Європи. Тому, Асамблея вирішує продовжити процедуру моніторингу по відношенню до України у тісній співпраці з українською делегацією.

3. Асамблея рекомендує Комітету Міністрів:

i. заохочувати органи влади України укріплювати співпрацю з Радою Європи з метою забезпечення повної відповідності українського законодавства та практики принципам та стандартам Ради Європи, особливо стандартам, гарантованим Європейською Конвенцією з прав людини, а також повну відповідність рішенням Європейського Суду з прав людини, що стосується індивідуальних та загальних заходів, що можуть вимагатись;

ii. забезпечити у співпраці з Європейською Комісією остаточне виконання Спільної Програми підтримки та посилення демократичної стабільності в Україні;

iii. звернутися до відповідних органів влади України щодо створення для національних меншин необхідних умов для підтримки їхньої особливої культури, історії, мови та релігії, зокрема, за допомогою доступу до освіти рідною мовою;

iv. закликати органи влади України провести повне реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи, а також виконати у тісній співпраці з відповідними органами Ради Європи Спільний План дій щодо реформування органів прокуратури України;

v. забезпечити виконання спеціальних навчальних програм з питань прав людини для українських прокурорів та суддів з метою розвитку демократичної практики їхньої діяльності;

vi. інтенсифікувати програми співпраці між Радою Європи та Україною, насамперед для виконання Плану Дій для засобів масової інформації, з огляду на необхідність надання допомоги органам влади України в їхніх зусиллях щодо забезпечення основних прав та свобод, особливо стосовно свободи слова та засобів масової інформації.

¹ Обговорено та затверджено Асамблеєю 29 вересня 2003 року (27-е засідання). (див. Док. 9852, звіт Комітету про виконання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи, доповідачі: пані Северінсен та пані Вольвпенд).

Текст ухвалено Асамблеєю 29 вересня 2003 (27 засідання).

Сергій А. В. Дюшников
02.09.2010
начальник відділу перекладу
експерт з питань Європи



Резолюція 1364 (2004)¹

Політична криза в Україні

1. Асамблея глибоко стурбована останніми подіями у Верховній Раді України, пов'язаними з розглядом законопроекту щодо внесення змін до Конституції України, і в цьому зв'язку посилається на свої Резолюції 1179 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001), 1346 (2003) та, зокрема на Рекомендацію 1451 (2000) щодо інституційної реформи в Україні. Вона зазначає, що нещодавно було ініційовано процедуру, яка не відповідає Регламенту Верховної Ради та статті 19 Конституції України.

2. Асамблея висловлює глибокий жаль, що органи державної влади України, включно з Президентом України та Міністерством закордонних справ, розглядають діяльність Ради Європи, а саме процедуру моніторингу Асамблеї, візити співдоповідачів Моніторингового комітету та їхні заяви як "втручання у внутрішні справи України". У цьому зв'язку вона нагадує, що Україна добровільно взяла на себе зобов'язання, що випливають з її членства відповідно до Статуту Ради Європи. Відтак, Асамблея вважає таку позицію органів державної влади України безпідставною та невинуватеною.


3. Асамблея підтримує будь-які щирі прагнення як виконавчої, так і законодавчої влади України здійснювати демократичні реформи, що були б спрямовані на істотне зміцнення законодавчої влади та посилення незалежності влади судової, в такий спосіб роблячи внесок до більшого розподілу влад та до удосконалення системи стримувань і противаг відповідно до стандартів Ради Європи.

4. Характер реформ, а також вибір системи правління є внутрішньою справою будь-якої суверенної держави, але допоки вони здійснюються з належним дотриманням основоположного закону (конституції) країни.

5. У цьому зв'язку Асамблея нагадує, що теперішня Конституція, яка є чинною з 1996 року, становить головний національний юридичний інструмент, на основі якого країна може розвивати справжню демократію; вона наполягає на суворому дотриманні положень Конституції, зокрема стосовно внесення змін до неї, якою б не була їхня необхідність та доцільність.

6. У цьому контексті Асамблея переконана, що будь-яке рішення, що змінює конституційні положення стосовно виборів, ухвалене напередодні виборів президентських, наражається на ризик бути необ'єктивним і спричинити розкол, і відтак вважає, що вибір часу для теперішньої дискусії довкола конституційної реформи є надзвичайно недоречним.

*Переклад українською мовою
Л.В.А.А. / Л.В.А.А.А. /
02.09.2010 НАЧСМММБ
переклад з англійської мови
асистент секретаря*



7. Асамблея висловлює глибокий жаль з приводу того факту, що поштовхом до кризи у Верховній Раді була відсутність обговорення офіційно зареєстрованих проектів змін до Конституції та пропозицій, внесених опозицією. Асамблея вважає, що така практика є неприйнятною в демократичній державі, яка керується принципами верховенства права.

8. Водночас, вона висловлює жаль з приводу засобів, до яких у відповідь вдалася опозиція з метою блокування звичайного режиму роботи парламенту.

9. Асамблея посилається на Висновок Європейської Комісії "За демократію через право" ("Венеціанської Комісії"), ухвалений 13 грудня 2003 року, в якому вона вітає зусилля задля реформування української системи правління з метою її наближення до європейських демократичних стандартів, однак робить висновок, що "конкретні пропозиції, які містяться у різних законопроектах, все ж таки не видаються такими, що досягли цієї мети, та несуть у собі інші зміни до Конституції, які можуть виглядати як крок назад".

10. Асамблея висловлює жаль з приводу того факту, що жодна з рекомендацій Венеціанської Комісії не була врахована під час розгляду трьох законопроектів (N N 3207-1, 4105 та 4180) ані Конституційним Судом України, ані парламентською Тимчасовою спеціальною конституційною комісією перед внесенням законопроекту N 4105 для його обговорення у Верховній Раді. Відтак, Асамблея настійливо закликає відповідні органи державної влади України врахувати всі рекомендації, сформульовані дотепер Венеціанською Комісією, та продовжувати відкритий та конструктивний діалог з Комісією для подальшого покращення законопроектів, які нині обговорюються.

11. Асамблея закликає партії та блоки, парламентські фракції та групи, представлені у Верховній Раді, негайно вирішити свої проблеми у мирний спосіб засобами відкритого діалогу, з повним дотриманням парламентських правил процедури, шляхом:

i. забезпечення легітимності будь-якої конституційної реформи, визнаючи, що у цьому випадку Регламент Верховної Ради не був дотриманий всіма причетними сторонами, беручи до уваги, що "голосування шляхом підняття рук" у парламенті не передбачено нормами права, включно з Регламентом;

ii. запровадження відкритого обговорення всіх трьох законопроектів (N N 3207-1, 4105 та 4180) щодо внесення конституційних змін, яке включало б належне інформування громадськості, а також всенародне обговорення цих питань, насамперед проведення плюралістичних політичних дебатів на національних теле- та радіоканалах;

iii. повного врахування рекомендацій Венеціанської Комісії при внесенні змін до Конституції і, зокрема перегляду своєї позиції щодо імперативного мандата народного депутата щодо обмеження десятима роками терміну перебування суддів на посадах та щодо розширення повноважень Генерального прокурора, що все разом не відповідає принципам демократії та верховенства права;

iv. забезпечення того, щоб наступні вибори Президента відбулися у строки та на термін, передбачені чинною Конституцією, з огляду на те, що зміна способу обрання безпосередньо перед очікуваними виборами може лише заплутати виборців;

v. досягнення згоди, що будь-які конституційні зміни стосовно терміну та способу обрання Президента будуть винесені на всенародний референдум, як це передбачено статтею 156 чинної Конституції.

12. Нещодавні рішення Конституційного Суду ще раз показали, що незалежність судової влади в Україні є вразливою. Будучи глибоко переконаною, що лише цілковито незалежна судова влада може забезпечити стабільність, яка є необхідною для встановлення верховенства права Асамблея стурбована рішенням Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року (N 22-рп), оскільки воно не відповідає ані теперішній, ані попередній Конституції України, яка була чинною, коли Президента Кучму було вперше обрано у 1994 році. Асамблея все ж таки сподівається, що Президент України вчинить як відповідальний демократ, склавши повноваження по закінченні другого терміну перебування на посаді, як це передбачено Конституцією України.

13. Відносно наступних президентських виборів у жовтні 2004 року, Асамблея поділяє стурбованість багатьох українських громадян, що ці вибори можуть не бути посправжньому вільними, справедливими, відкритими і прозорими. Вона вважає, що будь-яка форма авторитарних дій, таких як залякування виборців, тиск на членів виборчих комісій, обмеження свободи вираження поглядів і переконань або заангажованість ЗМІ на користь окремих кандидатів від правлячих політичних сил, є однозначно неприйнятною. Якщо ж всі ці складові будуть повною мірою дотримані, то так само має відбутися і стосовно результатів виборів.

14. Асамблея закликає Президента України найближчим часом внести запропоновані ним кандидатури на посади у Центральній виборчій комісії, які є вакантними з моменту закінчення повноважень колишніх членів комісії.

15. У світлі викладеного вище Асамблея закликає Генерального секретаря Ради Європи невідкладно призначити Спеціального представника в Україні, уповноваженого відстежувати поточні політичні процеси в Україні, надавати консультативні поради та експертні висновки Ради Європи, якщо і коли це буде необхідно, та в цілому зміцнювати і координувати існуюче співробітництво з органами державної влади України.

16. Вона також вважає, що діяльність, спрямована на виконання погодженого з Україною Плану дій Ради Європи щодо ЗМІ, має бути посилена з метою досягнення помітного покращання загальних умов функціонування засобів масової інформації та сприяння істотним змінам у царині культури професійної діяльності ЗМІ з урахуванням наступної передвиборчої кампанії.

17. Асамблея також занепокоєна нещодавніми подіями у місті Мукачеві, пов'язаними з виборами мера і закликає вирішити цю проблему відповідно до законодавства України. Асамблея рекомендує, щоб Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи взяв на себе моніторинг наступних виборів мера міста Мукачева з метою забезпечення проведення цих виборів вільно та неупереджено.

18. Асамблея вважає, що нещодавні порушення процедури голосування у Верховній Раді є порушенням зобов'язань України за статтею 3 Статуту Ради Європи. Якщо буде здійснено будь-які подальші спроби проштовхнути політичну реформу шляхом внесення змін до Конституції у спосіб, який не є передбаченим законом, та неконституційними засобами або, якщо Україна не забезпечить вільні та справедливі вибори 31 жовтня 2004 року, то Асамблея може прийняти рішення поставити під питання повноваження української делегації відповідно до Правила 9 Правил процедури Асамблеї і, як наслідок цього, може вирішити звернутися до Комітету міністрів з вимогою зупинити членство України в Раді Європи відповідно до статті 8 Статуту Ради Європи.

19. Асамблея продовжуватиме уважно стежити за розвитком подій в Україні і заявляє про свою готовність сприяти ефективному діалогу між політичними силами, представленими у Верховній Раді.

1. Дебати Асамблеї 29 січня 2004 року (7-е засідання) (див. Док. 10058, Доповідь Комітету з питань дотримання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи (Моніторингового комітету), співдоповідачі: пані Северінсен та пані Вольвенд).

Текст ухвалено Асамблеєю 29 січня 2004 року (7-е засідання).

ДОПОВІДЬ МОНІТОРИНГОВОГО КОМІТЕТУ РАДИ ЄВРОПИ ВИКОНАННЯ ОBOB'ЯЗКІВ ТА ЗOBOB'ЯЗАНЬ УКРАЇНОЮ (ДОКУМЕНТ № 10676, 5 ЖОВТНЯ 2005 РОКУ)

Співдоповідачки Комітету з питань виконання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи (Моніторинговий комітет): Ганне Северинсен (Данія, Альянс лібералів і демократів для Європи) та Ренате Вольвенд (Ліхтенштейн, Група Європейської народної партії)

Резолюція № 1466 (2005) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною


1. Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 року. При вступі вона зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією. Тоді Україна також погодилась виконати, у визначені терміни, ряд спеціальних зобов'язань, перелічених у Висновку Парламентської асамблеї №190 (1995).

2. У 2004 році Україна пережила вирішальні президентські вибори: два сфальсифікованих тури голосування в жовтні і листопаді 2004 року викликали мирні масові народні протести та привели до повторного другого туру 26 грудня, що в цілому відповідав стандартам Ради Європи для вільних та справедливих виборів. Український народ таким чином продемонстрував свою відданість демократичним цінностям та бажання мати краще керівництво, яке б зміцнило верховенство права й захист прав людини в країні та боролось з корупцією.

3. Керуючись високими очікуваннями, народженими Помаранчевою революцією, нове керівництво пообіцяло радикальні політичні, правові, соціальні та економічні реформи. У перші дев'ять післяреволюційних місяців нова влада тим не менше зіткнулась з численними складнощами, зумовленими зокрема роками владарювання попереднього режиму, а також внутрішніми конфліктами всередині нової державної адміністрації. Парламентська асамблея наполегливо закликає українську владу продовжувати процес реформування та не дозволити політичній конкуренції поставити під загрозу розвиток країни.

4. Парламентська асамблея вітає позитивний розвиток в Україні та перші досягнення нової влади. Вона сподівається, що нові лідери зможуть зберегти свою стійку рішучість та матимуть успіх у реалізації ключових реформ, яких Україна так потребує. У цьому відношенні, підготовка та проведення парламентських і місцевих виборів у 2006 році відповідно до стандартів Ради Європи стане головним тестом для нової влади. Вибори 2006 року покажуть чи минула Україна точку неповернення на своєму шляху до по-справжньому демократичної європейської держави, що керується верховенством права. У цьому контексті, Парламентська асамблея декларує свою готовність надіслати передвиборчу делегацію в Україну для

Переклад українською мовою
Л.В. Дюж
02.09.2010
начальни
перекладу
адміністративного



спостереження за підготовкою до виборів та пізніше відправити численну місію для спостереження за їх проведенням.

5. У своїй Резолюції №1346 (2003) від вересня 2003 року, Парламентська асамблея зробила висновок, що хоча Україна досягла значного прогресу в законодавчій сфері з часу схвалення Резолюції №1262 (2001), країна ще не виконала всі обов'язки та зобов'язання, які вона взяла на себе при вступі в Раду Європи, і що верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуте.

6. Парламентська асамблея рада відзначити, що з того часу Україна досягла подальшого суттєвого прогресу:

6.1. новий Цивільно-процесуальний кодекс України набув чинності 1 вересня 2005 року;

6.2. Кодекс адміністративного судочинства України був ухвалений у липні 2005 року та введений у дію 1 вересня 2005 року, що робить можливим функціонування адміністративних судів;

6.3. усі слідчі ізолятори були переведені у відання Державного департаменту виконання покарань;

6.4. новий Кримінально-виконавчий кодекс України був введений у дію та було істотно скорочено кількість ув'язнених осіб;

6.5. був наданий дозвіл на оприлюднення звіту Європейського комітету запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (ЄКЗК);

6.6. 1 січня 2005 року набув чинності закон про запровадження державного фінансування політичних партій;

6.7. у січні 2005 року було схвалено закон, яким посилюються переслідування катувань та захист прав затриманих і заарештованих;

6.8. було знято застереження до частини третьої статті 5 Європейської конвенції з прав людини;

6.9. у червні 2005 року був ухвалений закон, яким зміцнюється державна служба з виконання некримінальних судових рішень;

6.10. у першому читанні був схвалений проект закону про заснування системи суспільного телебачення та радіо в Україні, а також проект нової редакції закону про телебачення та радіомовлення; була введена в дію нова редакція закону про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення;

6.11. були підписані Протокол №14 до Європейської конвенції з прав людини та нещодавня Конвенція про запобігання тероризму, відповідно в листопаді 2004 року та травні 2005 року;

6.12. у вересні 2005 року було нарешті завершено процедуру ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин;

6.13. були ратифіковані Європейська угода про осіб, які беруть участь у процесі Європейського Суду з прав людини, Цивільна конвенція про

боротьбу з корупцією та Конвенція про кіберзлочинність, відповідно в листопаді 2004 року, березні 2005 року та вересні 2005 року.

7. Парламентська асамблея також схвалює нову владу за припинення раніше поширеної практики цензурування засобів масової інформації та за забезпечення свободи слова і свободи зібрань у країні. Нове керівництво також зобов'язалось боротись з корупцією та з торгівлею людьми, а також вирішити проблему катувань та поганого поводження.

8. Вітаючи наполегливість нової влади в розкритті попередніх виборчих порушень, Парламентська асамблея підкреслює, що вкрай необхідно притягнути до відповідальності не лише тих, хто виконував незаконні накази, але насамперед організаторів масових фальсифікацій, підбурювачів насилля і тих, хто підкупляв виборців, для того, щоб попередити майбутні порушення та укорінити принципи верховенства права.

9. Парламентська асамблея відзначає, що нова редакція Закону про вибори народних депутатів, ухвалена в липні 2005 року, істотно покращила виборчі процедури та врахувала рекомендації міжнародних спостерігачів, зроблені після останніх президентських виборів. Проте, новим законом передбачається можливість зупинення діяльності засобів масової інформації, у тому числі без попереднього рішення суду, що є вкрай сприятливим для зловживань. Тому Парламентська асамблея закликає органи влади України виправити ці положення якомога скоріше, а також ввести в дію законодавство про державний реєстр виборців. Також необхідно встановити юридичну відповідальність за виборчі порушення, перелічені в новому законі про вибори.

10. П'ять років після зникнення і вбивства журналіста Гонгадзе, Парламентська асамблея незадоволена, що після обвинувачення у березні 2005 року нібито безпосередніх виконавців вбивства, розслідування справи зупинилось, зокрема стосовно переслідування замовників і організаторів цього злочину. Парламентська асамблея висловлює жаль з приводу того, що справа по звинуваченню тих, хто нібито виконав цей злочин, була виокремлена з головної справи і була кваліфікована як навмисне вбивство, вчинене групою осіб за попереднім зговором, що виглядає як крок до виведення з-під відповідальності замовників та організаторів. На додаток, адвокат пані Гонгадзе був відсторонений від справи; не було проведено розслідування щодо попереднього неефективного слідства; правоохоронні органи не запобігли смерті колишнього міністра внутрішніх справ, який вчинив самогубство за підозрілих обставин, і не затримали генерала Пукача, який, як підозрюється, є тим, хто з'єднав виконавців та замовників злочину; та інше. Українські органи влади також досі не виконали положень резолюцій Парламентської асамблеї, що просили провести нове розслідування у справі Єльяшкевича та достовірну експертизу записів Мельниченка.

11. Вітаючи масштабний план реформ нової влади, Парламентська асамблея вважає, що нижче наведені конкретні кроки є необхідними для

пришвидшення реформ, які перетворять Україну на стабільну та заможну європейську демократію.

12. Стосовно покращення умов для функціонування плюралістичної демократії в країні, Парламентська асамблея закликає органи влади України:

12.1. схвалити закони стосовно функціонування гілок влади, як цього вимагає Конституція України, зокрема ввести якомога скоріше в дію закони про Президента України та Кабінет Міністрів України;

12.2. посилити контрольну функцію парламенту, зокрема схвалити закон про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради; встановити законодавчі гарантії та умови діяльності парламентської опозиції; упорядкувати внутрішню парламентську діяльність шляхом прийняття закону про новий Регламент;

12.3. продовжити реформу місцевого самоврядування для впровадження положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

12.4. перетворити державні телерадіокомпанії в канали суспільного мовлення згідно з відповідними стандартами Ради Європи; розпочати роздержавлення друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади та місцевого самоврядування; гарантувати прозорість власності на засоби масової інформації; створити рівні умови діяльності для всіх засобів масової інформації, переглянувши закон 1997 року про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів; ратифікувати Європейську конвенцію про транскордонне телебачення; забезпечити відповідність нової редакції закону про телебачення та радіомовлення стандартам Ради Європи та рекомендаціям її експертів.

13. Стосовно дотримання верховенства права та захисту прав людини, Парламентська асамблея закликає органи влади України:

13.1. продовжувати судову реформу з тим, щоб забезпечити незалежність та ефективність судової влади. З цією метою, зокрема, підпорядкувати Державну судову адміністрацію судовій гілці влади; передати останній повноваження з призначення голів судів; виділити судовій системі усі необхідні ресурси, особливо для функціонування адміністративних судів, котрих уповноважено вирішувати виборчі спори; та гарантувати законом рівень суддівської винагороди;

13.2. забезпечити оновлення складу Конституційного Суду України без необґрунтованого зволікання після того, як спливає термін повноважень його суддів;

13.3. утворити професійну асоціацію адвокатів шляхом прийняття нового закону про адвокатуру без подальшого зволікання, як це вимагається підпунктом 11.іх. Висновку асамблеї №190, та відповідно до принципів Ради Європи і практики Європейського Суду з прав людини;

13.4. висловлюючи жаль з приводу того, що в реформі прокуратури було зроблено крок назад, позначений конституційними змінами від грудня 2004 року, - змінити роль та функції цієї інституції, як того вимагає підпункт

11.vi. Висновку ПАРЄ №190 та пункт 9 Перехідних положень Конституції України 1996 року, а також у відповідності з Рекомендацією Парламентської асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права;

13.5. реформувати Службу безпеки України відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема Рекомендацій Парламентської асамблеї №№ 1402 (1999) та 1713 (2005);

13.6. завершити підготовку нової версії проекту Кримінально-процесуального кодексу та схвалити його без подальшого зволікання для виконання зобов'язання, початково встановлений кінцевий термін для якого минув у листопаді 1996 року. Остаточна версія проекту кодексу має розглядатись у парламенті лише після того, як буде отриманий та врахований висновок Ради Європи до цього остаточного тексту;

13.7. надалі покращувати умови утримання та лікування в пенітенціарних установах та місцях тримання під вартою відповідно до стандартів і рекомендацій ЄКЗК; завершити переведення Державного департаменту з виконання покарань до відання Міністерства юстиції, як це вимагається підпунктом 11.vii. Висновку №190 (1995); створити на національному рівні незалежний орган зі спостереження за місцями тримання під вартою та продовжувати позитивну практику надання дозволів на оприлюднення звітів ЄКЗК стосовно України;

13.8. продовжувати зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією, та забезпечити, щоб економічні реформи не призвели лише до перерозподілу влади серед олігархів; повною мірою скористатись з участі України в GRECO (Група держав проти корупції) та ратифікувати Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права;

13.9. активізувати діяльність у сфері боротьби з торгівлею людьми, виділити достатні ресурси для цієї мети та ратифікувати Конвенцію Ради Європи про діяльність проти торгівлі людьми;

13.10. забезпечити повне та швидке виконання рішень Європейського Суду з прав людини, зокрема у справах Совтрансавто та Мельниченка; ухвалити закон про виконання рішень Європейського Суду з прав людини та ратифікувати Протокол №14 до Конвенції;

13.11. покращити демократичний контроль за правоохоронними органами, продовжувати застосовувати політику абсолютної нетерпимості та забезпечити швидке, неупереджене й повне розслідування усіх випадків катувань та іншого поганого поводження, у тому числі кримінальне переслідування та покарання винних у вчиненні таких дій; а також забезпечити компенсацію жертвам або їхнім сім'ям;

13.12. гарантувати захист проти свавільного або незаконного затримання; забезпечити неухильне дотримання правоохоронними органами, зокрема під час розслідування виборчих та корупційних порушень, принципів справедливого кримінального процесу у відповідності з

міжнародними стандартами, у тому числі гарантувати всім затриманим швидкий та регулярний доступ до захисника і лікаря за їхнім вибором, забезпечити швидке повідомлення близьких про місце перебування затриманих; скасувати положення законодавства, що дозволяють прокуратурі заборонити адвокатам представляти своїх клієнтів у разі порушення проти адвоката кримінальної справи, як такі, що є несумісними зі стандартами Ради Європи; забезпечити, щоб офіційні особи у своїх публічних заявах дотримувались презумпції невинуватості;

13.13. покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності зі стандартами Ради Європи та практикою Європейського Суду з прав людини;

13.14. встановити ефективний контроль за перехопленням комунікацій правоохоронними органами та схвалити з цією метою спеціальне законодавство, що відповідатиме демократичним стандартам захисту приватності і національної безпеки;

13.15. стосовно справи Гонгадзе, враховуючи обіцянку нового керівництва розкрити цю справу та пред'явлення обвинувачення можливим виконавцям вбивства, вважати розслідування завершеним лише тоді, коли до суду відправлена одна справа, що включає обвинувачення усіх замовників, організаторів та виконавців цього злочину; розслідувати і, якщо необхідно, притягнути до відповідальності винуватих у недоліках попереднього та поточного слідства в справі;

13.16. посилаючись на Резолюції ПАРЄ №№ 1239 (2001), 1262 (2001) та 1346 (2003), провести належну експертизу записів нібито зроблених Миколою Мельниченком та отримати його свідчення; розпочати нове розслідування справи Єльяшкевича та інших резонансних справ, нібито задокументованих на записах Мельниченка; провести якнайшвидше у Верховній Раді України парламентські слухання по справі Гонгадзе, відкриті для громадськості;

13.17. покращити правове регулювання доступу до інформації, суворо дотримуватись статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів та розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства;

13.18. встановити чіткі правила повернення церковного майна, як це вимагається підпунктом 11.хі. Висновку №190 (1995);

13.19. ратифікувати Протокол №12 до Європейської конвенції з прав людини;

13.20. сумлінно впроваджувати Рамкову конвенцію про захист національних меншин, особливо у сфері освіти, та переглянути Закон 1992 року про національні меншини в Україні з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії та Консультативного комітету з питань Рамкової конвенції;

13.21. ратифікувати якомога скоріше Європейську соціальну хартію (переглянуту).

14. Парламентська асамблея Ради Європи нагадує про свої Резолюції №№ 1346 (2003) та 1364 (2004), де вона наголосила, що під час внесення змін до Конституції України мають суворо дотримуватись всі положення чинної Конституції і мають бути повністю враховані рекомендації Венеціанської комісії. Парламентська асамблея висловлює глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи, містять положення, які Венеціанська комісія неодноразово визнавала такими, що не відповідають принципам демократії і верховенства права, зокрема стосовно імперативного мандату народних депутатів та повноважень прокуратури. Парламентська асамблея також занепокоєна, що нові конституційні зміни були схвалені без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам.

15. Виходячи з вищенаведеного, Парламентська асамблея вирішує продовжувати свій моніторинг виконання обов'язків і зобов'язань Україною та повернутись до оцінки дотримання Україною своїх обов'язків і зобов'язань, а також розглянути можливість переходу до пост-моніторингового діалогу з українською владою, після парламентських і місцевих виборів у березні 2006 року.



Резолюція 1466 (2005)¹

Виконання обов'язків та зобов'язань Україною

1. Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 року. Під час вступу вона взяла на себе зобов'язання дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. Тоді Україна також погодилась виконати, у визначені терміни, ряд спеціальних зобов'язань, перелік яких подається у Висновку Парламентської Асамблеї №190 (1995).

2. У 2004 році Україна пережила вирішальні президентські вибори: два сфальсифікованих тури голосування в жовтні та листопаді 2004 року викликали мирні масові народні протести та привели до повторного другого туру 26 грудня, що в цілому відповідав стандартам Ради Європи для вільних та справедливих виборів. Український народ таким чином продемонстрував свою відданість демократичним цінностям та бажання мати краще керівництво, яке б зміцнило верховенство права й захист прав людини в країні, а також боролось з корупцією.

3. Керуючись високими очікуваннями, народженими Помаранчевою революцією, нове керівництво пообіцяло радикальні політичні, правові, соціальні та економічні реформи. У перші дев'ять післяреволюційних місяців нова влада тим не менш зіткнулась з численними труднощами, зумовленими зокрема роками владарювання попереднього режиму, а також внутрішніми конфліктами всередині нової державної адміністрації. Парламентська Асамблея наполегливо закликає українську владу продовжувати процес реформування та не дозволити політичній конкуренції поставити під загрозу розвиток країни.

4. Парламентська Асамблея вітає позитивний розвиток в Україні та перші досягнення нової влади. Вона сподівається, що нові лідери зможуть зберегти свою стійку рішучість та матимуть успіх у реалізації ключових реформ, яких Україна так потребує. У цьому відношенні, підготовка та проведення парламентських і місцевих виборів у 2006 році відповідно до стандартів Ради Європи стане головним тестом для нової влади. Вибори 2006 року покажуть чи минула Україна точку неповернення на своєму шляху до посправжньому демократичної європейської держави, що керується верховенством права. У цьому контексті, Парламентська Асамблея декларує свою готовність надіслати передвиборчу делегацію в Україну для спостереження за підготовкою до виборів та пізніше відправити численну місію для спостереження за їх проведенням.

5. У своїй Резолюції №1346 (2003) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною, Асамблея зробила висновок про те, що хоча Україна досягла значного прогресу в законодавчій сфері з часу схвалення Резолюції №1262 (2001), країна ще не виконала всі обов'язки та зобов'язання, які вона взяла на себе при вступі в Раду Європи, і що верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуте.

Тереклава свѣтлицыч
А.В.Р.
03.03.2010
начальник
перешлю
адвокат

6. Асамблея рада відзначити, що з того часу Україна досягла подальшого значного прогресу:

6.1. новий Цивільний процесуальний кодекс України набув чинності 1 вересня 2005 року;

6.2. Кодекс адміністративного судочинства України був ухвалений у липні 2005 року та набув чинності 1 вересня 2005 року, що робить можливим функціонування адміністративних судів;

6.3. усі слідчі ізолятори були передані до Державного департаменту з питань виконання покарань;

6.4. новий Кримінально-виконавчий кодекс України був введений у дію та було істотно скорочено кількість ув'язнених осіб;

6.5. був наданий дозвіл на оприлюднення звіту Європейського комітету з запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (ЄКЗК);

6.6. 1 січня 2005 року набув чинності закон про запровадження державного фінансування політичних партій;

6.7. у січні 2005 року було схвалено закон, яким посилюються переслідування катувань та захист прав затриманих і заарештованих;

6.8. було знято застереження до частини третьої статті 5 Європейської конвенції з прав людини;

6.9. у червні 2005 року був ухвалений закон, яким зміцнюється державна служба з виконання некримінальних судових рішень;

6.10. у першому читанні був схвалений проект закону про заснування системи громадського телебачення та радіо в Україні, а також проект нової редакції закону про телебачення та радіомовлення; була введена в дію нова редакція закону про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення;

6.11. були підписані Протокол №14 до Європейської конвенції з прав людини та нещодавня Конвенція про запобігання тероризму в листопаді 2004 року та травні 2005 року відповідно;

6.12. у вересні 2005 року було нарешті завершено процедуру ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин;

6.13. були ратифіковані Європейська угода про осіб, які беруть участь у судовий процесі Європейського Суду з прав людини, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією та Конвенція про кіберзлочинність в листопаді 2004 року, березні 2005 року та вересні 2005 року відповідно.

7. Асамблея також вітає нову владу з припиненням раніше поширеної практики цензурування засобів масової інформації та з забезпеченням свободи слова і свободи зібрань у країні. Нове керівництво також зобов'язалося боротись з корупцією та з торгівлею людьми, а також вирішити проблему катувань та поганого поводження.

8. Вітаючи наполегливість нової влади в розкритті попередніх виборчих порушень, Асамблея підкреслює, що вкрай необхідно притягнути до відповідальності не лише тих, хто виконував незаконні накази, але насамперед організаторів масових фальсифікацій, підбурювачів насилля і тих, хто підкупляв виборців, для того, щоб попередити майбутні порушення та прищепити принципи верховенства права.

9. Асамблея відзначає, що нова редакція Закону про вибори народних депутатів, ухвалена в липні 2005 року, істотно покращила виборчі процедури та врахувала рекомендації міжнародних спостерігачів, зроблені після останніх президентських виборів. Проте, новим законом передбачається можливість зупинення діяльності засобів масової інформації, у тому числі без попереднього рішення суду, що є вкрай сприятливим для зловживань. Тому Парламентська асамблея закликає органи влади України виправити ці положення якомога скоріше, а також ввести в дію законодавство про державний реєстр виборців. Також необхідно встановити юридичну відповідальність за виборчі порушення, перелічені в новому законі про вибори.

10. П'ять років після зникнення і вбивства журналіста Гонгадзе, Асамблея незадоволена, що після обвинувачення у березні 2005 року нібито безпосередніх виконавців вбивства, розслідування справи зупинилось, зокрема, що стосується переслідування замовників і організаторів цього злочину. Парламентська асамблея висловлює жаль з приводу того, що справа по звинуваченню тих, хто нібито виконав цей злочин, була виокремлена з головної справи і була кваліфікована як навмисне вбивство, вчинене групою осіб за попередньою змовою, що виглядає як крок до виведення з-під відповідальності замовників та організаторів. Крім того, адвокат пані Гонгадзе був відсторонений від справи; не було проведено розслідування щодо попереднього неефективного слідства; правоохоронні органи не запобігли смерті колишнього міністра внутрішніх справ, який вчинив самогубство за підозрілих обставин, і не затримали генерала Пукача, який, як підозрюється, є тим, хто з'єднує виконавців та замовників злочину, і т. ін. Українські органи влади також досі не виконали положень резолюцій Парламентської Асамблеї, в яких вимагалось проведення нового розслідування у справі *Сльяшкевича* та достовірної експертизи записів Мельниченка.

11. Вітаючи масштабний план реформ нової влади, Асамблея вважає, що нижче наведені конкретні кроки є необхідними для пришвидшення реформ, які перетворять Україну на стабільну та заможну європейську демократію.

12. Стосовно покращення умов для функціонування плюралістичної демократії в країні, Асамблея закликає органи влади України:

12.1. прийняти закони стосовно функціонування гілок влади, відповідно до вимог Конституції України, зокрема ввести якомога скоріше в дію закони про Президента України та Кабінет Міністрів України;

12.2. посилити контрольну функцію парламенту, зокрема схвалити закон про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради; встановити законодавчі гарантії та умови діяльності парламентської опозиції; упорядкувати внутрішню парламентську діяльність шляхом прийняття закону про новий Регламент;

12.3. продовжити реформу місцевого самоврядування для впровадження положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

12.4. перетворити державні телерадіокомпанії в канали громадського мовлення згідно з відповідними стандартами Ради Європи; розпочати роздержавлення друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади та місцевого самоврядування; гарантувати прозорість власності на засоби масової інформації; створити рівні умови діяльності для всіх засобів масової інформації, переглянувши закон 1997 року про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів; ратифікувати Європейську конвенцію про транскордонне телебачення; забезпечити відповідність нової редакції закону про телебачення та радіомовлення стандартам Ради Європи та рекомендаціям її експертів.

13. Стосовно дотримання принципу верховенства права та захисту прав людини, Асамблея закликає органи влади України:

13.1. продовжувати судову реформу з тим, щоб забезпечити незалежність та ефективність судової влади. З цією метою, зокрема, підпорядкувати Державну судову адміністрацію судовій гілці влади; передати останній повноваження з призначення голів судів; виділити судовій системі усі необхідні ресурси, зокрема для забезпечення функціонування адміністративних судів, уповноважених на вирішення виборчих спорів; та гарантувати законом рівень суддівської винагороди;

13.2. забезпечувати оновлення складу Конституційного Суду України без необґрунтованого зволікання після того, як спливає термін повноважень його суддів;

13.3. створити професійну асоціацію адвокатів шляхом прийняття нового закону про адвокатуру без подальшого зволікання, як це вимагається підпунктом 11.ix. Висновку Асамблеї №190, та відповідно до принципів Ради Європи і судової практики Європейського Суду з прав людини;

13.4. висловлюючи жаль з приводу того, що в реформі прокуратури було зроблено крок назад, позначений конституційними змінами від грудня 2004 року, - змінити роль та функції цієї інституції, як того вимагає підпункт 11.vi. Висновку Асамблеї №190 та пункт 9 Перехідних положень Конституції України 1996 року, а також у відповідності з Рекомендацією Асамблеї №1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, що керується принципом верховенства права;

13.5. реформувати Службу безпеки України відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема Рекомендацій Асамблеї №№ 1402 (1999) та 1713 (2005);

13.6. завершити підготовку нової версії проекту Кримінально-процесуального кодексу та схвалити його без подальшого зволікання для виконання зобов'язання, початково встановлений кінцевий термін для якого минув у листопаді 1996 року. Остаточна версія проекту кодексу має розглядатись у парламенті лише після того, як буде отриманий та врахований висновок Ради Європи до цього остаточного тексту;

13.7. надалі покращувати умови утримання та лікування в пенітенціарних установах та місцях тримання під вартою відповідно до стандартів і рекомендацій ЄКЗК; завершити переведення Державного департаменту з питань виконання покарань до відання Міністерства юстиції, як це вимагається підпунктом 11.vii. Висновку №190 (1995); створити на національному рівні незалежний орган зі спостереження за місцями утримання під вартою та продовжувати позитивну практику надання дозволів на оприлюднення звітів ЄКЗК стосовно України;

13.8. продовжувати зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією, та забезпечити, щоб економічні реформи не призвели лише до перерозподілу влади серед олігархів; повною мірою скористатись з участі України в GRECO (Група держав проти корупції) та ратифікувати Конвенцію про корупцію у контексті кримінального права;

13.9. активізувати діяльність у сфері боротьби з торгівлею людьми, виділити достатні ресурси для цієї мети та ратифікувати Конвенцію Ради Європи про діяльність проти торгівлі людьми;

13.10. забезпечити повне та швидке виконання рішень Європейського Суду з прав людини, зокрема у справах *Совтрансавто* та *Мельниченка*; ухвалити закон про виконання рішень Європейського Суду з прав людини та ратифікувати Протокол №14 до Конвенції;

13.11. посилити демократичний контроль за правоохоронними органами, продовжувати застосовувати політику абсолютної нетерпимості та забезпечити швидке, неупереджене й повне розслідування усіх випадків катувань та іншого поганого поводження, у тому числі кримінальне переслідування та покарання винних у вчиненні таких дій; а також забезпечити компенсацію жертвам або їхнім сім'ям;

13.12. гарантувати захист проти свавільного або незаконного затримання; забезпечити неухильне дотримання правоохоронними органами, зокрема під час розслідування виборчих та корупційних порушень, принципів справедливого кримінального процесу у відповідності з міжнародними стандартами, у тому числі гарантувати всім затриманим швидкий та регулярний доступ до захисника і лікаря за їхнім вибором, забезпечити швидке повідомлення близьких про місце перебування затриманих; скасувати положення законодавства, що дозволяють прокуратурі заборонити адвокатуві представляти своїх клієнтів у разі порушення проти адвоката кримінальної справи, як такі, що є несумісними зі стандартами Ради Європи; забезпечити, щоб офіційні особи у своїх публічних заявах дотримувались презумпції невинуватості;

13.13. покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності зі стандартами Ради Європи та судовою практикою Європейського Суду з прав людини;

13.14. встановити ефективний контроль за перехопленням повідомлень правоохоронними органами та прийняти з цією метою спеціальне законодавство, що відповідатиме демократичним стандартам в сфері охорони приватного життя та національної безпеки;

13.15. стосовно справи *Гонгадзе*, враховуючи обіцянку нового керівництва, розкрити цю справу та пред'явити обвинувачення підозрюванім у вчиненні вбивства, вважати розслідування завершеним лише тоді, коли до суду буде відправлена одна справа, що включатиме обвинувачення усіх замовників, організаторів та виконавців цього злочину; розслідувати і, в разі необхідності, притягнути до відповідальності винуватих у недоліках попереднього та поточного слідства у справі;

13.16. посилаючись на Резолюції Асамблеї №№ 1239 (2001), 1262 (2001) та 1346 (2003), провести належну експертизу записів, що були нібито зроблені Миколою Мельниченком та отримати його свідчення; розпочати нове розслідування справи *Єльяшкевича* та інших резонансних справ, нібито задокументованих у записах Мельниченка; провести якнайшвидше у Верховній Раді України відкриті для громадськості парламентські слухання у справі *Гонгадзе*;

13.17. покращити правове регулювання доступу до інформації, суворо дотримуватись статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів та розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства;

13.18. встановити чіткі правила повернення церковного майна, як це вимагається підпунктом 11.xi. Висновку №190 (1995);

13.19. ратифікувати Протокол №12 до Європейської конвенції з прав людини;

13.20. сумлінно впровадити Рамкову конвенцію про захист національних меншин, зокрема у сфері освіти, та переглянути Закон 1992 року про національні меншини в Україні з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії та Консультативного комітету з питань Рамкової конвенції;

13.21. ратифікувати якомога скоріше Європейську соціальну хартію (переглянуту).

14. Асамблея нагадує про свої Резолюції №№ 1346 (2003) та 1364 (2004), в яких нею було наголошено про те, що під час внесення змін до Конституції України мають суворо дотримуватись всі положення чинної Конституції і мають бути повністю враховані рекомендації Венеціанської Комісії. Парламентська Асамблея висловлює глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи, містять положення, які Венеціанська Комісія неодноразово визнавала такими, що не відповідають принципам демократії і верховенства права, зокрема стосовно імперативного мандату народних депутатів та повноважень прокуратури. Парламентська асамблея також занепокоєна, що нові конституційні зміни були схвалені без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська Асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам.

15. Виходячи з вищенаведеного, Парламентська Асамблея вирішує продовжувати свій моніторинг виконання обов'язків і зобов'язань Україною та повернутись до оцінки дотримання Україною своїх обов'язків і зобов'язань, а також розглянути можливість переходу до пост-моніторингового діалогу з українською владою, після парламентських і місцевих виборів у березні 2006 року.

1. Дебати Асамблеї 5 жовтня 2005 року (28-е засідання) (див. Док. 10676, Доповідь Комітету з питань дотримання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи (Моніторингового комітету), співдоповідачі: пані Северінсен та пані Вольвенд).

Текст ухвалено Асамблеєю 5 жовтня 2005 року (28-е засідання).

Рекомендація № 1722 (2005) ¹

Виконання обов'язків та зобов'язань Україною

1. Парламентська Асамблея Ради Європи посилається на свою Резолюцію 1466 (2005) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною.

2. Парламентська Асамблея рекомендує Комітетові Міністрів:

2.1. проаналізувати перешкоди, з якими зіткнулись органи державної влади України у зв'язку з ратифікацією договорів Ради Європи, оскільки з часу вступу десять років тому Україна ратифікувала лише 45 і підписала 27 договорів з 200 (станом на серпень 2005 року);

2.2. інтенсифікувати заходи зі співпраці для допомоги органам української влади у реалізації Європейської Хартії про місцеве самоврядування з метою посилення розвитку місцевої демократії в Україні (стосовно як нормативного регулювання, так і навчання службовців місцевого самоврядування);

2.3. з метою надання українським органам влади всебічної допомоги в розбудові відкритого та демократичного суспільства, інтенсифікувати заходи зі співпраці, зокрема у сфері боротьби з корупцією, реформування прокуратури та незалежності судової влади, а також навчання суддів, працівників органів внутрішніх справ та прокурорів;

2.4. запропонувати органам влади України:

2.4.1. швидко ратифікувати Протоколи №№ 12 та 14 до Європейської конвенції з прав людини, Європейську соціальну хартію (оновлену), Конвенцію про кримінальну відповідальність за корупцію, Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, Європейську конвенцію про громадянство;

2.4.2. посилити співпрацю з Радою Європи для того, щоб забезпечити повну відповідність законодавства та практики України стандартам і принципам Організації, особливо стосовно стандартів, закріплених в Європейській конвенції про права людини, а також повну відповідність рішенням Європейського Суду з прав людини в частині індивідуальних та загальних заходів, що можуть вимагатись;

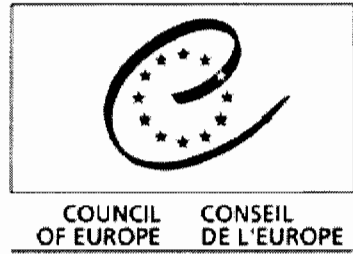
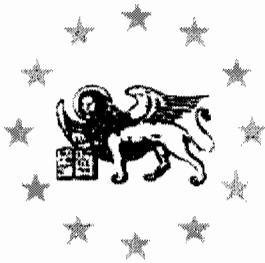
2.4.3. подати для оцінки експертам Ради Європи, таким як Венеціанська Комісія, будь-які нові проекти конституційних поправок, проекти законів про реформу прокуратури, створення суспільного телерадіомовлення, перегляд закону про адвокатуру, правову допомогу тощо.

3. Парламентська Асамблея, посилаючись на свою Резолюцію №1364 (2004), рекомендує Комітетові Міністрів та Генеральному секретареві посилити присутність Ради Європи в Україні, зокрема шляхом призначення спеціального представника Генерального секретаря в Україні, мандат якого полягатиме у спостереженні за поточними подіями в країні, наданні порад та експертних висновків Ради Європи, якщо та коли це необхідно, і загалом - покращенні і координуванні поточної співпраці з органами влади України.

Тереклау СВТЕНТИЧНИЙ
І.А.В. Янушко
02.09.2010
начальник бюро
перекладу з мов
resquis communicatione



¹ Текст ухвалений Асамблеєю 5 жовтня 2005 року (28 засідання).



Страсбург, 15 грудня 2003 р.
Висновок № 230/2002

CDL-AD(2003)019

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

ВИСНОВОК
ЩОДО ТРЬОХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ
ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

ухвалений Венеціанською Комісією на її 57-ому пленарному засіданні
(Венеція, 12-13 грудня 2003 р.)

на основі коментарів

пана Серджіо Бартоле (Mr Sergio BARTOLE)(заступника члена Комісії,
Італія), пані Фіноли Фленеген (Ms Finola FLANAGAN) (члена Комісії,
Ірландія), пані Хердіс Торгейрсдоттір (Ms Herdís THORGEIRSDOTTIR)
(заступника члена Комісії, Ісландія) та пана Каарло Туорі (Mr Kaarlo TUORI)

*Переклад з англійської мови
А.В. Дюжина
02.09.2010*
*начальник бюро
перекладу мов
à ses côtés*



CDL-AD(2003) 19

Вступ

1. 8 квітня 2003 р., Моніторинговий Комітет Парламентської Асамблеї Ради Європи звернувся до Венеціанської Комісії з проханням надати висновок щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (надалі – законопроект) (CDL(2003)32).
2. Президент України пан Л. Кучма подав 6 березня 2003 року розглядуваний проект закону до Верховної Ради (парламенту) та призначив всеукраїнський референдум, який планувалося провести 15 травня 2003 року.
3. Доповідачами з цього питання Венеціанська Комісія запросила пані Ф. Фленеген, пані Х. Торгейрсдоттір, пана С. Бартоле та пана Каарло Туорі.
4. Постійний представник Президента України у Верховній Раді пан Задорожний 14 травня поінформував Венеціанську Комісію про те, що законопроект має бути переглянутий з урахуванням пропозицій та висновків, висловлених під час всеукраїнського референдуму, а також результатів зустрічі Президента України, керівників Верховної Ради і Кабінету Міністрів, лідерів головних політичних партій, яку планувалося провести на початку червня 2003 року. Комісія *ad hoc*, очолювана Міністром юстиції України, повинна була потім підготувати остаточний текст законопроекту для подання до Верховної Ради.
5. На запит українських органів влади (пана Васильєва, першого віце-спікера Верховної Ради і співголови Комісії *ad hoc* Верховної Ради з внесення змін до Конституції) продовжити співпрацю з Венеціанською Комісією на основі остаточної пропозиції щодо внесення змін, Комісія вирішила не ухвалювати висновок щодо проекту змін від 6 березня 2003 року, а надати свій висновок стосовно остаточного законопроекту про внесення змін, представленого Верховній Раді. Нову пропозицію щодо внесення змін до Конституції було представлено Верховній Раді та Конституційному Суду України наприкінці червня 2003 року. Проте, з огляду на подальший розвиток подій в Україні, Президент вирішив відкликати переглянутий законопроект.
6. Верховній Раді були представлені три інші пропозиції про внесення змін до Конституції України: перший законопроект, підготовлений депутатами парламенту А. Матвієнком та іншими (№ 3027-1 від 1 липня 2003 р. – CDL(2003)79); другий законопроект, підготовлений депутатами парламенту С. Гавришем та іншими (№ 4105 від 4 вересня 2003 р. – CDL(2003)80); третій законопроект, підготовлений депутатами парламенту С. Б. Гавришем та іншими (№ 4180 від 19 вересня 2003 р. – CDL(2003)81). Усі три законопроекти були також подані до Конституційного Суду України для отримання висновку.
7. Венеціанська Комісія запросила пані Фленеген та пані Торгейрсдоттір, а також пана Бартоле та пана Туорі виступити доповідачами щодо цих законопроектів. Оскільки Президент України відкликав подану до Верховної Ради переглянуту пропозицію, цей висновок, заснований на коментарях доповідачів (CDL(2003)94, 96, 98 та 95 відповідно), стосується трьох законопроектів, підготовлених депутатами парламенту і поданих до Верховної Ради в липні та вересні 2003 року. Висновок ухвалено Комісією на 57-му пленарному засіданні 12-13 грудня 2003 року.

I. Загальні засади

8. Чинну Конституцію України було ухвалено 28 червня 1996 року. Вона встановила президентсько-парламентську форму правління. Національна система правління складається з трьох головних інституцій: парламенту (Верховної Ради), найвищого законодавчого органу, до складу якого входить 450 депутатів, обраних строком на чотири роки; Президента, який є главою держави та головою виконавчої влади і обирається строком на п'ять років; Кабінету Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром, якого призначає Президент за згодою Верховної Ради. Президент за поданням Прем'єр-міністра призначає також членів Кабінету Міністрів.

9. Президент України Леонід Кучма перебуває при владі з 1994 року. Невдовзі, після переобрання в листопаді 1999 року, Л. Кучма започаткував першу ініціативу щодо внесення змін до Конституції 1996 року. Крім Президента, існуючу конституційну систему неодноразово критикували як парламентські фракції, так і окремі депутати, пропонуючи радикальні зміни до чинної Конституції.

10. Відповідно до Конституції (статті 154 та 159) законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради Президентом або не менш як третиною депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Верховна Рада розглядатиме законопроект про внесення змін за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції. Однак, свобода дій Конституційного Суду є обмеженою, оскільки Конституція визначає точні критерії, на підставі яких може здійснюватися її перегляд. Стаття 157 забороняє внесення будь-якої зміни до Конституції, яка може зашкодити незалежності чи територіальній цілісності країни або передбачає скасування чи обмеження гарантованих прав людини і свобод. Щодо статті 158, то в ній сформульовано ряд технічних обмежень.

11. На цей час Конституційний Суд надав висновки щодо двох з трьох законопроектів, поданих на його розгляд. У рішенні від 30 жовтня 2003 року Суд визнав два положення законопроекту № 3027-1 такими, що суперечать вимогам статей 157 та 158¹ Конституції. Проект закону № 4180 був визнаний конституційним, хоча Суд висловив певні сумніви щодо деяких із запропонованих положень.

12. Українська влада висловила свою рішучість дотримуватися європейських стандартів, на яких ґрунтується справжня демократія². Зобов'язання, взяте на себе Україною, коли вона ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (надалі – Європейська Конвенція), полягало в тому, щоб зробити все можливе для гарантування ефективної політичної демократії з метою подальшої реалізації гарантованих прав людини та свобод. В цьому висновку розглядається питання, чи відповідають запропоновані зміни до Конституції 1996 року цілям цього зобов'язання.

¹ Частина третя статті 85, що надає парламенту повноваження тлумачити закони, та відповідні положення частини другої статті 150, які обмежують повноваження Конституційного Суду тлумачити закони. Див. Рішення Конституційного Суду України щодо конституційності законопроекту Про внесення змін до Конституції № 1-40/2003 від 30 жовтня 2003 р.

² Порівняйте, наприклад, звернення міністра юстиції України Олександра Лавриновича до Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи від 22 травня 2003 року.

CDL-AD(2003) 19

II. Загальні зауваження

13. У трьох поданих до Верховної Ради законопроектах пропонуються численні зміни до тексту Конституції 1996 року (CDL(2003)86). Ці зміни включають перерозподіл повноважень Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів і спрямовані більш на парламентську, ніж на президентську форму правління.

14. Вибір між президентською та парламентською формами правління є політичним рішенням, яке вільно приймається кожною окремою державою. Проте, обрана система повинна бути якомога прозорішою, а її положення не повинні створювати підґрунтя для небажаних ускладнень і політичних конфліктів. У разі обрання президентської форми правління, необхідно виконувати певні мінімальні вимоги щодо парламентського впливу та контролю. В парламентській системі, своєю чергою, повинні поважатися основні вимоги, що випливають з принципу поділу влад.

15. Комісія розглядатиме запропоновані в законопроектах основні зміни, які викликають занепокоєння. З самого початку слід зазначити, що дуже складно слідувати структурі законопроектів, а взаємопов'язані положення часто розпорошені по всьому тексту. Цю складність посилює нечітка система нумерації, що своєю чергою ускладнює посилання, при необхідності, на взаємопов'язані положення. Такі труднощі не сприяють загальному розумінню термінології Конституції.

1-й Законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 3027-1 (CDL(2003)79)

I. Мандат народних депутатів

16. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 3027-1 (надалі – законопроект) у статті 78 передбачає, що народні депутати не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі, чи обіймати іншу офіційну посаду в органах державної влади або в установах або агентствах, створених такими органами. Така заборона регулярно з'являється в законах інших держав і є цілком прийнятною, оскільки вона обґрунтовано виключає діяльність, несумісну з членством в парламенті, або подвійне представництво.

17. Проект цієї статті також забороняє народним депутатам участь «в підприємницькій діяльності або іншій оплачуваній діяльності (крім викладацької, наукової та творчої діяльності)». Їм забороняється «входити 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 депутатського мандата з іншим видами діяльності, депутат або припиняє таку діяльність або складає депутатські повноваження. Ці останні види забороненої діяльності охоплюють широке коло видів діяльності, якими в тій чи іншій формі займається більшість людей, що балотується на виборах. Неясно, чи входить до переліку заборонених видів діяльності володіння акціями комерційних товариств, а визначення терміна «підприємницька діяльність» взагалі досить нечітке.

18. Така широка заборона може стати значною перешкодою для потенційних кандидатів. Який вид діяльності вважати несумісним з роботою в парламенті, є політичним питанням, що вирішується кожною країною окремо, проте важливо гарантувати, щоб перелік видів діяльності, які вважаються несумісними, не сприяв відстороненню значної частини населення від участі у виборах. В інших парламентських демократіях існують норми, які вимагають від членів парламенту декларувати свої доходи, які потенційно можуть

вплинути на їх незалежність, а також відповідні санкції у разі порушення цих норм. Оскільки такі системи не гарантують усунення всіх конфліктів інтересів, не зможуть цього гарантувати і норми, запропоновані у статті 78 законопроекту. Норми, що вимагають декларації доходів, не мали б описаних вище недоліків там, де практично всі прибуткові або підприємницькі види діяльності заборонені.

19. Відповідно до запропонованих змін дія депутатського мандата припиняється, якщо депутат залишає парламент або відмовляється приєднатися до парламентської фракції, від якої він був обраний (частина третя статті 81). Хоча ідея цього положення в законопроекті, вочевидь, спрямована на сприяння стабільності та ефективності діяльності керівної партії або блоку в обставинах, коли проблемою стає фрагментація парламентських блоків, вона також може спричинити ослаблення самої Верховної Ради, заважаючи вільному і незалежному виконанню обов'язків депутатами, які не обов'язково й надалі повинні дотримуватися партійних переконань і водночас зберігати членство в парламенті.

20. У цьому відношенні Комісія нагадує про свій Висновок щодо проекту української конституційної реформи 2001 року,³ в якому підкреслено, що прив'язування «мандата народного депутата до його членства у парламентській фракції або блоці *порушує незалежність депутатів і також іде врозріз з Конституцією...* з огляду на те, що члени парламенту мають представляти інтереси *народу*, а не своїх партій». Присяга депутатів, текст якої міститься в статті 79, чітко на цьому наголошує. Більш того, таке правило «поставило б парламентський блок або групу певним чином вище за електорат, який [...] не в змозі позбавити окремого парламентського мандата, наданого шляхом виборів»⁴.

21. Вимога щодо припинення депутатського мандата судовим рішенням не знімає проблемний характер цього положення. Не слід надавати суддям повноваження ухвалювати рішення політичного характеру, що передбачає використання політичних критеріїв для його винесення.

22. У зв'язку з цим Комісія наполегливо рекомендує вилучити запропоноване положення з проекту закону.

23. Згідно із частиною першою нової статті 81(5) депутат втрачає мандат на підставі своєї відсутності на засіданнях Верховної Ради впродовж чотирьох місяців без поважних причин. Така санкція видається дещо суворою, особливо за відсутності будь-якої попередньої менш суворої санкції.

24. Законопроект також передбачає, що регламент роботи Верховної Ради більше не визначається законом, як це обумовлено в частині п'ятій статті 82 чинної Конституції.

³ CDL-INF(2001)11 с.2.

⁴ Там само, с. 3.

II. Відносини між Президентом, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою

25. Комісія вітає запропоновану частину другу статті 113, яка визначає підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді, а не Президенту, як це передбачено чинним положенням. Ця зміна відповідала б запропонованим поправкам щодо призначення та звільнення міністрів.

а. Призначення Прем'єр-міністра

26. Згідно із чинною Конституцією Президент призначає Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ради. Частиною першою статті 85(12) законопроекту передбачається, що Верховна Рада призначатиме Прем'єр-міністра «за поданням Президента» (частина дев'ята нової статті 106 та нова стаття 114). Комісія вітає ці зміни, оскільки це буде сприяти становленню парламентської форми правління.

27. Нова стаття 114 вимагає від Президента пропонувати на посаду Прем'єр-міністра:

- кандидата, висунутого найбільшою партією (або виборчим блоком партій) або,
- кандидата, висунутого другою найбільшою партією чи виборчим блоком партій, якщо найбільша партія чи виборчий блок відмовляється висунути свого кандидата.

Якщо ж Верховна Рада не затверджує цих кандидатів, то

- Президент має запропонувати кандидата, висунутого парламентською коаліцією, що представляє більшість у Верховній Раді.

28. Видається, що у Президента немає жодної можливості відійти від визначеної процедури. Положення про процедуру призначення дозволяють призначати на посаду Прем'єр-міністра особу, яка не є лідером першої (найбільшої) політичної партії. З іншого боку, підтримка сильної політичної партії або коаліції, яка має більшість місць у парламенті, могла б забезпечити лідерство Прем'єр-міністра у виконавчій владі.

29. Така процедура видається дійсно досить складною. Втім, це зрозуміло з огляду на труднощі, через які пройшла Україна в минулому в намаганнях утворити в парламенті працездатні політичні коаліції.

30. Запропонована процедура призначення також порушує питання щодо можливих наслідків в подальшому для Прем'єр-міністра та, відповідно, Кабінету Міністрів, вибраного і підтримуваного виключною більшістю під час призначення, в разі втрати підтримки цієї більшості або одержання підтримки іншої більшості у Верховній Раді. Відповідно до запропонованих змін повноваження щодо звільнення Прем'єр-міністра надається лише Верховній Раді (частина перша статті 85(12) та частина дев'ята статті 106.)⁵. Питання відповідальності Кабінету Міністрів може розглядатися Верховною Радою за пропозицією депутатів в кількості не менш як третини від її конституційного складу, а резолюція про недовіру може ухвалюватися лише більшістю від конституційного складу

⁵ Згідно з Конституцією 1996 року і Верховна Рада, і Президент наділені владними повноваженнями щодо звільнення. Раніше Верховна Рада мала менші можливості для реалізації цього повноваження ніж Президент, переважно через проблеми щодо формування коаліції для розпуску Кабінету Міністрів. Більшість випадків розпуску Кабінету Міністрів була ініційована Президентом, що відображає його контроль за ініціативою стосовно формування Кабінету.

Верховної Ради (частина перша статті 87 Конституції 1996 р.). Таке коригування, схоже, відповідає меті законопроекту в просуванні до більш потужної парламентської системи. Проте, з огляду на особливий характер поточної політичної ситуації в Україні, було б доцільно передбачити більш чіткі норми щодо відставки Прем'єр-міністра та тривалості повноважень Кабінету Міністрів.

б. Формування Кабінету Міністрів

31. Верховна Рада за пропозицією Прем'єр-міністра призначає склад Кабінету Міністрів (за винятком чотирьох міністрів) та має повноваження звільняти з посад окремих членів за поданням Прем'єр-міністра (частина перша статті 85(12)). Хоча мета цього положення полягає у сприянні парламентському характеру системи, воно водночас дещо ускладнює процедуру призначання.

32. Запропонована процедура призначення не поширюється на чотирьох ключових міністрів, а саме: міністра внутрішніх справ, міністра з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, міністра закордонних справ та міністра оборони (частина сьома статті 114). Вони призначаються за погодженням з Президентом. Така відмінність може загрожувати єдності Уряду і здійсненню його політики, зокрема з огляду на особливий характер української політичної системи, коли відносини між Президентом і Прем'єр-міністром регулярно перетворюються на конкурентну боротьбу. Враховуючи, що повноваження Президента у відповідних сферах в подальшому можуть ускладнити процедуру формування Кабінету Міністрів, цю відмінність слід вважати виправданою лише певною мірою.

33. Відносно положення законопроекту щодо роботи Кабінету Міністрів, Комісія зауважує, що частина третя нової статті 113 передбачає, що Кабінет у своїй діяльності керується не тільки Конституцією, законами та президентськими указами, але й іншими «*постановами Верховної Ради України*». Треба відзначити, що в разі, якщо запропоноване доповнення надає Верховній Раді повноваження приймати крім законів також рішення, обов'язкові для виконання Кабінетом Міністрів, таке повноваження може легко призвести до плутанини та протиріччя з принципом розподілу влади.

с. Призначення та звільнення окремих високопосадовців

34. Призначення на посаду та звільнення з посади окремих ключових керівників органів державної влади здійснюються Верховною Радою. Наприклад, згідно із частиною першою статті 85 (24) законопроекту, Верховна Рада надаватиме згоду на призначення та звільнення Президентом Голови Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення і Голови Служби безпеки. Верховна Рада також матиме повноваження висловлювати недовіру особам, призначеним на посади за її згодою (частина перша статті 85(37)). Таке повноваження призведе до політичної парламентської відповідальності, яка не притаманна функціонуванню сучасної адміністративної системи.

35. На думку Комісії, якщо цю пропозицію має буде схвалено, то рішення про призначення та звільнення вищезазначених посадових осіб потрібно приймати спеціальною, кваліфікованою більшістю. Посади, про які йдеться, характеризуються нейтральністю їх функцій і вимагають незалежності та неупередженості осіб, що їх посідають. Особи, відібрані для призначення на згадувані посади, не повинні ототожнюватися з більшістю в парламенті або з тією чи іншою політичною партією. Вимога спеціальної, кваліфікованої більшості гарантувала б чесність обрання цих осіб та незалежність органів, які вони очолюватимуть.

CDL-AD(2003) 19

36. Частина друга статті 90 в пунктах 1 та 2 чітко визначає випадки, коли Президент може розпустити Верховну Раду. Таке положення позитивно вплине на конституційну та політичну стабільність.

III. Право Верховної Ради на тлумачення законів

37. Згідно із частиною першою статті 85 (3) законопроекту Верховна Рада має повноваження не тільки приймати закони, але й тлумачити їх. Зазвичай, тексти законопроектів подані на розгляд національних зборів, містять не лише запропонований юридичний текст, але також мотиви законодавця щодо нього. Ці мотиви разом з обговореннями в парламенті та його комітетах можуть бути важливими для подальшого тлумачення правових актів після ухвалення їх парламентом. Запропонована зміна ризикує втрутитися у сферу судоустрою. Судді вдаються до тлумачення закону для захисту прав, наприклад, шляхом тлумачення оціночних суджень у законах або використання презумпцій. Надання Верховній Раді повноваження тлумачити закони, практична сфера застосування яких залишається незрозумілою, суперечитиме принципу поділу влади.

38. У рішенні від 30 жовтня 2003 р. Конституційний Суд України визнав передачу повноважень щодо тлумачення законів від Конституційного Суду до Верховної Ради такою, що суперечить чинній Конституції. Підтримуючи рішення Конституційного Суду, Комісія настійно рекомендує вилучити з законопроекту запропоновану зміну.

IV. Вибори суддів

39. Відповідно до запропонованих змін, усіх суддів, крім суддів Конституційного Суду, обирає Верховна Рада на 10 років з правом бути призначеним на повторний строк (стаття 128). Комісія надзвичайно стурбована такою пропозицією і нагадує, що часове обмеження призначень, як правило, можна вважати загрозою незалежності та неупередженості суддів. У своєму висновку щодо стандартів стосовно незалежності судочинства та незмінності суддів Консультативна Рада Європейських Суддів (надалі «КРЕС») зазначила: *«Європейська практика полягає в тому, що штатні призначення, зазвичай, робляться на строк до досягнення передбаченого законом пенсійного віку»*⁶.

40. КРЕС також підкреслила: *«якщо обіймання посади є тимчасовим або обмеженим, особливого значення набуває орган, відповідальний за об'єктивність і прозорість способу призначення або повторного призначення штатного судді»*⁷. Відповідальний орган повинен приймати свої рішення виключно на підставі професійних навичок претендентів і, отже, на підставі лише технічних критеріїв. Поки парламент визначається як орган, на який покладено завдання призначення та повторного призначення суддів, запропоновані зміни не надають гарантії того, що вибір судді не буде політично упередженим. Тому таке положення суперечить принципам вільного і демократичного управління та Європейській Конвенції про захист прав людини.

41. Комісія настійливо рекомендує вилучити запропоновану зміну із законопроекту.

⁶ Висновок № 1(2001) КРЕС на запит Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів стосовно незалежності судоустрою та незмінності суддів (Рекомендація № R(94)12 щодо незалежності, ефективності і ролі суддів та актуальності її стандартів, а також будь-яких інших міжнародних стандартів для поточних проблем у цих сферах), ССJE(2001)OP № 1, п. 49.

⁷ Там само, п. 53.

V. Генеральний прокурор

42. Згідно із частиною першою статті 85 (25) законопроекту, повноваження призначати на посаду та звільняти з посади Генерального прокурора надано Верховній Раді за поданням Президента. Встановлення вимоги політичної відповідальності у взаємовідносинах між Генеральним прокурором і Верховною Радою (частина перша статті 122) може поставити під загрозу незалежність, яку передбачає виконання функцій Генерального прокурора.

43. Частина п'ята статті 121 законопроекту також надає прокурору важливу додаткову роль *«нагляду за дотриманням прав та свобод людини й громадянина, виконанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування»*. У цьому відношенні Комісія нагадує, що в своїй Резолюції 1244(2001) *«Про виконання обов'язків і зобов'язань Україною»* Парламентська Асамблея Ради Європи рекомендувала українській владі змінити роль і функції прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності), щоб гарантувати їх відповідність європейським стандартам. Пізніше у своїй Резолюції 1346(2003) Парламентська Асамблея висловила свою глибоке занепокоєння щодо фактичної ролі прокуратури і, особливо, щодо її незалежності й втручання в діяльність органів законодавчої та виконавчої влади.

44. Комісія надзвичайно стурбована запропонованою зміною, оскільки розширення влади прокурора можна розцінювати як крок назад усупереч історичним традиціям прокуратури в державі, що керується принципом верховенства права. У такій державі як Україна, яка поставила за мету поглиблення ефективної політичної демократії, першочергового значення набуває політичний нейтралітет установи, яка контролює дотримання принципу верховенства права. Тому дуже корисним було запровадження окремої посади омбудсмана.

45. Частина перша статті 106(16) законопроекту також розширює роль Генерального прокурора, коли Конституційний Суд визнає неконституційним припинення закону Президентом. У такій ситуації Президент може *«звернутися до Генерального прокурора»*, але функції Генерального прокурора не уточнюються.

46. З огляду на частину першу статті 156 чинної Конституції⁸ запропонована зміна щодо розширення ролі Генерального прокурора може вимагати організації та проведення всеукраїнського референдуму для її ухвалення.

VI. Засоби масової інформації

47. Враховуючи важливу роль ЗМІ в демократичному суспільстві, будь-яка запропонована в законопроекті зміна, яка може вплинути на їх свободу, заслуговує на ретельний розгляд.

48. Стаття 34 чинної Конституції гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

⁸ Законопроект про внесення змін до розділу I («Загальні засади»), розділу III («Вибори. Референдум») та розділу XIII («Внесення змін до Конституції») подається до Верховної Ради Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом.

CDL-AD(2003) 19

49. Ставлення держав-членів Ради Європи до преси повинно відповідати принципам статті 10 Європейської Конвенції з прав людини і відповідній судовій практиці. Вільне й безперешкодне виконання завдань журналістики впливає з права на свободу вираження і є фундаментальною передумовою права громадськості на отримання інформації з суспільно значимих питань.

50. Згідно із частиною першою статті 85(24) законопроекту Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення і Голова національної ради безпеки призначаються та звільняються з посад Верховною Радою за поданням Президента (див. вище п. 35). Верховна Рада також має повноваження висловити недовіру особам, призначеним на посади за її згодою, що тягне за собою їх звільнення з посад (пункт 37 статті 85). Крім того, положення статті 85(20) законопроекту сформульовані таким чином, що до повноважень Верховної Ради мають належати призначення та звільнення усіх восьми членів Національної Ради з питань телебачення та радіомовлення⁹. Несумісність або інші умови для звільнення членів національних радіомовних рад зазвичай не зазначаються в законах держав – старих членів Ради Європи¹⁰.

51. У зв'язку з цим Комісія нагадує Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи, згідно з якою *«Держави-члени Ради Європи повинні гарантувати створення та безперешкодне функціонування регуляторних органів для радіомовного сектору, розробивши з цією метою відповідну законодавчу базу. Правила і процедури, які визначають або впливають на функціонування регуляторних органів, повинні чітко утверджувати та захищати їх незалежність»*¹¹.

2-й Законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 4105 (CDL(2003)80)¹²

I. Строк повноважень Верховної Ради

52. Частина п'ята статті 76 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» № 4105 (надалі – законопроект) пропонує збільшити строк повноважень Верховної Ради з теперішніх чотирьох до п'яти років. Немає загальновстановленої європейської норми щодо строку повноважень національного парламенту. У більшості країн Центральної та Східної Європи він становить 4 роки. У деяких країнах, таких як Франція, Італія або Туреччина, цей строк становить 5 років.

⁹ Проект закону № 4180 не пропонує змін стосовно цих положень.

¹⁰ Порівняйте закони Австрії, Данії, Фінляндії, Ісландії, Ірландії, Люксембургу, Мальти, Норвегії, Швеції, Швейцарії. Строки повноважень членів таких рад коливаються у Франції, але їх може розпустити тільки сама рада, яку призначають Президент, Сенат та Національні збори.

¹¹ Комітет Міністрів Ради Європи Res(2000)23.

¹² Цей законопроект містить ряд положень, які ідентичні розглянутому вище законопроекту № 3027-1. Це стосується положень щодо Генерального прокурора, судоустрою (за винятком суддів Конституційного Суду), засобів масової інформації та певною мірою мандатів народних депутатів і формування Кабінету Міністрів. Для цілей даного Висновку відповідні коментарі стосовно цих положень, які вже зроблені щодо законопроекту № 3027-1, можна також віднести до законопроекту № 4105.

II. Мандат народного депутата

53. Частина друга статті 78 законопроекту зазначає, що народні депутати не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, *«за винятком посад міністрів та керівників центральних органів виконавчої влади [...]»*. Можливість для міністрів працювати у парламенті передбачена законами деяких інших держав і сама по собі не суперечить парламентській системі правління. Водночас, виняток щодо можливості для членів парламенту бути керівниками центральних органів виконавчої влади порушує засади розмежування між виконавчою і законодавчою владою.

54. Ця стаття також забороняє народним депутатам брати участь *«в підприємницькій діяльності або іншій оплачуваній діяльності (крім викладацької, наукової та творчої діяльності)»*, та забороняє *входити 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 депутатського мандата з іншими видами діяльності, депутат припиняє таку діяльність або складає депутатські повноваження. Ці останні види забороненої діяльності охоплюють широке коло видів діяльності, якими в тій чи іншій формі займається більшість людей, що балотуються на виборах. Неясно, чи входить до переліку забороненої діяльності володіння акціями комерційних товариств. Термін «підприємницька діяльність» визначено не досить нечітко.

55. Така широка заборона може стати значною перешкодою для потенційних кандидатів. Який вид діяльності вважати несумісним з роботою в парламенті є політичним питанням, яке вирішується кожною країною окремо. Тим не менш, важливо гарантувати, щоб перелік видів діяльності, які вважаються несумісними, не сприяв відстороненню значної частини населення від участі у виборах. В інших парламентських демократіях існують норми, які вимагають від членів парламенту декларувати свої доходи, що потенційно можуть вплинути на їх незалежність, а також відповідні санкції у разі порушення цих норм. Оскільки такий порядок не може цілком захистити від виникнення конфліктів інтересів та ситуацій, що підривають незалежність, то не зможуть цього і норми, запропоновані у статті 78 законопроекту. Норми, що вимагають декларацію доходів, не мали б описаних вище недоліків у тому випадку, якщо прибуткова або підприємницька діяльність була би заборонена.

56. Відповідно до запропонованих змін дія депутатського мандата припиняється, у разі невходження або виходу депутата зі складу депутатської фракції, від політичної партії якої його було обрано (частина друга статті 81(7)). Відповідне рішення прийматиметься вищим керівним органом відповідної політичної партії. Хоча ідея цього положення в законопроекті, очевидно, спрямована на те, щоб сприяти стабільності та ефективності керівної партії або блоку в обставинах, коли проблемою стає фрагментація парламентських блоків, вона також може спричинити ослаблення самої Верховної Ради, заважаючи вільному і незалежному виконанню наказів виборців депутатами, які не обов'язково й надалі повинні дотримуватися партійних переконань і в той же час зберігати членство в парламенті.

57. Запропонована процедура також надала б партіям можливість анулювати результати виборів. В цьому відношенні Комісія нагадує про свій Висновок щодо проекту української конституційної реформи 2001 р.¹³, в якому Комісія підкреслила, що «Прив'язування мандата народного депутата до його членства у парламентській фракції або блоці *порушує*

CDL-AD(2003) 19

незалежність депутатів і також іде врозрід з Конституцією, з огляду на те, що члени парламенту мають представляти інтереси людей, а не своїх партій». Присяга депутатів, текст якої міститься в статті 79, чітко на цьому наголошує. Більш того, таке правило «зробить парламентські блоки та групи недосяжними для виборців, які, у свою чергу, не можуть відкликати мандати депутатів, отримані ними».¹⁴

58. Зважаючи на ці обставини, Комісія настійливо рекомендує вилучити запропоноване положення з законопроекту.

59. Законопроект також передбачає, що регламент роботи Верховної Ради більше не визначається законом, як це обумовлено в частині п'ятій статті 82 чинної Конституції (частина четверта статті 83 законопроекту).

III. Відносини між Президентом, Кабінетом Міністрів і Верховною Радою

а. Призначення Прем'єр-міністра

60. Законопроект передбачає призначення Прем'єр-міністра Верховною Радою за пропозицією Президента. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра має бути висунутим «коаліцією депутатських фракцій та груп депутатів», що представляють парламентську більшість. Така коаліція має бути сформована з дотриманням «результатів виборів і на основі узгодження та зближення політичних позицій». Коаліція повинна бути утворена впродовж одного місяця з дня відкриття першого засідання сесії щойно обраної Верховної Ради або припинення діяльності попередньої коаліції. Додаткові положення щодо формування та організації коаліції, так як і припинення її діяльності, повинні бути включені до Регламенту Верховної Ради.

61. Частиною п'ятою статті 83 передбачається також, що коаліція, яка висуває кандидата на посаду Прем'єр-міністра, «формує» Кабінет Міністрів і «відповідає за його роботу». Що означають ці положення, залишається незрозумілим.

62. Можна припустити, що основна ідея цих положень полягає в тому, щоб зобов'язати Верховну Раду сформувати більшість та Уряд як основу для стабільності. У цьому відношенні Комісія нагадує, що Конституція України гарантує політичним партіям свободу вибору та рішення відповідно до європейських стандартів. Крім того, не можна з упевненістю стверджувати, що така формалізована процедура формування парламентської більшості сприятиме політичній стабільності. У будь-якому разі, якщо пропозицію буде прийнято, то роль і діяльність «коаліції» має бути врегульовано самою Конституцією чіткіше, а не законами.

б. Формування Кабінету Міністрів

63. Більшість членів Кабінету Міністрів висувається Прем'єр-міністром і призначається Верховною Радою (частина перша статті 85(12)). У змінах до Конституції процедура призначення міністрів оборони та закордонних справ буде відрізнятися від процедури призначення решти членів Кабінету. Верховна Рада лише за поданням Президента призначає міністрів оборони та міністра закордонних справ. Парламент відповідно до своїх повноважень звільняє цих осіб з посад (частина перша статті 85(12)).

¹⁴ Там само, с. 3.

64. Різниця у процедурі призначення та правовому статусі окремих міністрів у такому важливому політичному органі як Кабінет Міністрів, викликає занепокоєння з огляду на необхідність єдності Кабінету та ризик обмеження повноважень Прем'єр-міністра (стаття 114). Аргументи на користь запропонованих змін тут більш спірні, ніж у законопроекті №3027-1. Як Президента, так і Прем'єр-міністра обиратиме парламент. Будь-яке подібне положення повинно бути чітко врегульовано.

65. Комісія також відзначає, що запропоновані зміни надають також Президенту повноваження ініціювати процедуру висловлення недовіри Кабінету Міністрів (частина перша статті 87). Видається, що ця пропозиція несумісна з ідеєю скорочення повноважень Президента і посилення ролі парламенту в системі влади в Україні.

с. Призначення та звільнення деяких високопосадовців

66. Повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад деяких ключових керівників органів державної влади змінено. Наприклад, відповідно до частини першої статті 85(12) законопроекту, існуюче повноваження Президента призначати голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення і Фонду державного майна надається натомість Верховній Раді за поданням Прем'єр-міністра. За Президентом залишається повноваження вносити парламенту подання про призначення на посаду голови Служби безпеки України.

67. На думку Комісії, якщо вже пропозиція має бути схваленою, то рішення про призначення та звільнення вищезазначених посадових осіб необхідно приймати спеціальною, кваліфікованою більшістю членів парламенту. Виконання функції, які вони мають виконувати, повинно бути неупередженим, і це вимагає незалежності та неупередженості осіб, що займають ці посади. Особи, відібрані для призначення на згадані посади, не повинні пов'язуватися з більшістю в парламенті або з тією чи іншою політичною партією. Вимога спеціальної, кваліфікованої більшості гарантувала б чесність обрання цих осіб та незалежність органів, які вони очолюватимуть.

IV. Вибори Президента

68. Найважливіша зміна в законопроекті міститься в новій статті 103, згідно з якою Президент обирається двома третинами від конституційного складу Верховної Ради шляхом таємного голосування. Ця поправка замінює чинне конституційне положення про те, що Президента обирають безпосередньо громадяни України. Як і раніше, Президент обирається на п'ятирічний строк.

69. Рішення змінити спосіб обрання Президента є політичним. Проте Комісія відзначає, що Президент, незважаючи на його обрання безпосередньо громадянами України або опосередковано Верховною Радою, зберігає той самий обсяг незалежності і може бути звільнений з посади лише відповідно до положень статей 108, 109, 110 та 111. Повноваження Президента припиняються достроково тільки в результаті відставки, неможливості виконувати ним своїх повноважень за станом здоров'я, імпічменту у разі вчинення ним державної зради чи іншого злочину або у зв'язку зі смертю. В проекті закону не змінено жодного з цих положень. Президент також зберігає певні повноваження, що не зовсім відповідають статусу, що традиційно має опосередковано обраний Президент у парламентській системі правління.

70. Треба також зазначити, що Верховна Рада обирає Президента шляхом таємного голосування. Втім чинна Конституція не передбачає будь-яких положень стосовно того, якими повинні бути вибори: відкритими чи таємними. Питання про те, чи повинно обрання Президента проводитися шляхом таємного голосування чи ні, є важливим політичним питанням. В інших конституційних системах є прецеденти використання таємного голосування при обранні осіб на посади в парламенті і, найчастіше, у випадках, коли у результатах голосування не має значної переваги у голосах.

V. Генеральний прокурор

71. Згідно з частиною першою статті 85(25) законопроекту повноваження призначати на посаду та звільняти з посади Генерального прокурора надано Верховній Раді за поданням Президента. Встановлення політичної відповідальності Генерального прокурора у взаємовідносинах між ним і Верховною Радою (частина перша статті 122) може поставити під загрозу незалежність, яку передбачає виконання функцій Генерального прокурора. Як і у випадку з призначенням та звільненням деяких інших посадовців високого рангу, рішення щодо призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора повинно прийматися спеціально визначеною, кваліфікованою парламентською більшістю.

72. Частина п'ята статті 121 законопроекту також надає прокурору важливу додаткову роль *«нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування»*. У зв'язку з цим, Комісія нагадує, що в своїй Резолюції 1244(2001) про виконання обов'язків і зобов'язань Україною Парламентська Асамблея Ради Європи рекомендувала українській владі змінити роль і функції прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) задля відповідності європейським стандартам. Пізніше у своїй Резолюції 1346(2003) Парламентська Асамблея висловила глибоку стурбованість щодо функціонування прокуратури і, особливо, щодо її незалежності й втручання в діяльність органів законодавчої та виконавчої влади.

73. Комісія надзвичайно стурбована запропонованою зміною, оскільки розширення влади прокурора можна розцінювати як крок назад усупереч історичним традиціям прокуратури в державі, що керується принципом верховенства права. У такій державі як Україна, яка поставила за мету поглибити ефективну політичну демократію, великого значення набуває політичний нейтралітет установи, яка контролює забезпечення дії принципу верховенства права. Тому дуже корисним було запровадження окремої посади омбудсмена.

74. З огляду на частину першу статті 156 чинної Конституції¹⁵ запропонована зміна щодо розширення ролі Генерального прокурора вимагатиме організації та проведення всеукраїнського референдуму для її затвердження.

¹⁵ Законопроект щодо внесення змін до розділу I (загальні засади), розділу III (Вибори. Референдум), розділ XIII (внесення змін до Конституції) подається до Верховної Ради Президентом України або не менш ніж двома третинами конституційного складу Верховної Ради і за умови його ухвалення не менш ніж двома третинами конституційного складу Верховної Ради, і затверджується на всеукраїнському референдумі оголошеному Президентом.

VI. Вибори суддів

75. Відповідно до запропонованих поправок всі судді, крім суддів Конституційного Суду, обираються Верховною Радою на 10 років з правом бути переобраним на повторний строк (стаття 128). Комісія надзвичайно стурбована такою пропозицією і нагадує, що часове обмеження призначень, як правило, можна вважати загрозою незалежності та неупередженості суддів. У своєму Висновку щодо стандартів стосовно незалежності судової системи та незмінності суддів Консультативна Рада Європейських Суддів (надалі – КРЕС) зазначила: «Європейська практика полягає в тому, що штатні призначення, зазвичай, робляться на строк до досягнення передбаченого законом пенсійного віку»¹⁶.

76. Рада КРЕС також підкреслила: *«коли обіймання посади є тимчасовим або обмеженим, то особливої важливості набуває орган, відповідальний за об'єктивність і прозорість методу призначення або повторного призначення штатного судді»*¹⁷. Відповідальний орган повинен приймати свої рішення виключно на підставі професійних навичок претендентів і, отже, на підставі лише технічних критеріїв. Поки парламент визнається як орган, на який покладено завдання обрання та переобрання суддів, запропоновані зміни не гарантують того, що обрання судді не буде політично упередженим. Тому таке положення суперечить принципам вільного та демократичного управління та Європейській Конвенції з прав людини.

77. Комісія настійливо рекомендує вилучити запроповану зміну з проекту закону.

78. Щодо призначення суддів Конституційного суду, то половина їх має призначатися Президентом, а інша – Верховною Радою (частина друга статті 148 законопроекту). На думку Комісії, пропозиція щодо вилучення права висувати одну третину конституційних суддів Вищою радою юстиції надзвичайно спірна, оскільки вона тягне за собою ризик можливої політизації цього важливого судового органу. Якщо таку пропозицію буде прийнято, то вона повинна, принаймні, передбачати обрання конституційних суддів спеціальною, кваліфікованою більшістю членів парламенту. Таке положення зобов'язало б більшість та меншість в парламенті дійти згоди щодо призначення конституційних суддів і гарантувало б більш збалансований склад членів Суду.

79. З огляду на частину першу статті 156 чинної Конституції¹⁸ запропонована поправка щодо призначення суддів Конституційного Суду може зумовити організацію та проведення всеукраїнського референдуму для її затвердження.

¹⁶ Висновок КРЕС №1(2001) щодо уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів, які стосуються незалежності судової системи і незмінності суддів (Рекомендація №R(94)12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів і щодо відповідності стандартів та будь-яких інших міжнародних стандартів сучасним проблемам в даних сферах), КРЕС (2001)ОР №1, п.49.

¹⁷ Див. там само п.53.

¹⁸ Законопроект щодо внесення змін до розділу I (загальні засади), розділу III (Вибори. Референдум), розділ XIII (внесення змін до Конституції) подається до Верховної Ради Президентом України або не менш ніж дві третини конституційного складу Верховної Ради і затверджується на всеукраїнському референдумі оголошеним Президентом.

CDL-AD(2003) 19

VII. Засоби масової інформації

80. Враховуючи важливу роль ЗМІ в демократичному суспільстві, будь-яка запропонована в законопроекті зміна, яка може вплинути на їх свободу, заслуговує на ретельний розгляд.

81. Стаття 34 чинної Конституції гарантує кожному право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

82. Взаємини держав-членів Ради Європи з пресою повинні відповідати принципам статті 10 Європейської Конвенції з прав людини і відповідному прецедентному праву. Вільне й безперешкодне виконання завдань журналістики впливає з права на свободу вираження і є фундаментальною передумовою права громадськості на отримання інформації з суспільно значимих питань.

83. Згідно з частиною першою статті 85(12) законопроекту Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення призначається і звільняється Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. Верховна Рада має повноваження припинити повноваження осіб, призначених на посади за її згодою.

84. У зв'язку з цим Комісія нагадує Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи, згідно з якою *«Держави-члени Ради Європи повинні гарантувати створення та безперешкодне функціонування регулюючих органів для радіомовного сектору, розробивши з цією метою відповідне законодавче регулювання. Правила і процедури, які визначають або впливають на функціонування регулюючих органів, повинні чітко затверджувати та захищати їх незалежність»*¹⁹.

VIII. перехідні положення щодо виборів

85. Проект Закону також містить положення про введення в дію конституційної реформи. Згідно з новим розділом XVI, яким передбачається доповнити Конституцію, президентські вибори в 2004 році (відповідно до Конституції 1996 р.) відбудуться згідно з чинними положеннями (шляхом загального виборчого права). Проте, строк президентських повноважень скоротиться з обранням нового Президента новою Верховною Радою в 2006 році. Надалі звичайний строк повноважень як Верховної Ради, так і Президента становитиме 5 років.

86. Запропоновані перехідні положення також встановлюють, що у 2006 році Верховна Рада повинна обиратися за *«принципами пропорційної системи, за якої народні депутати обираються у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі згідно з виборчими списками кандидатів, висунутих політичними партіями, виборчими блоками політичних партій відповідно до закону»*. Такі конституційні положення *ad hoc* потрібно замінити постійними положеннями в розділі IV Конституції.

¹⁹ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи №(2000)23.

87. Перехідні положення такого роду можуть часто викликати певні політичні ускладнення. Конституційні реформи та набуття ними чинності не повинні бути предметом короткострокових політичних розрахунків.

3-й Законопроект про внесення змін №4180 (CDL(2003)81)

88. Законопроект про внесення змін № 4180 ідентичний законопроекту про внесення змін № 4105, за винятком перехідних положень щодо планування виборів і набуття чинності конституційною реформою. Тому попередні коментарі щодо змін, запропонованих до законопроекту № 4105, також стосуються цього законопроекту.

Перехідні положення щодо виборів

89. Згідно з новим розділом XVI, яким передбачається доповнити Конституцію, президентські вибори 2004 року повинні відбуватися відповідно до нових положень Конституції, і тому нового Президента обиратиме Верховна Рада. Наступні президентські вибори відбулися б у 2006 році, а парламентські – в 2007 році.

90. Треба мати на увазі, що нинішня Верховна Рада була обрана в 2002 р. на чотирирічний строк. Комісія має великі сумніви щодо того, чи узгоджується з європейськими демократичними стандартами прийняття безпосередньо Верховною Радою рішення щодо продовження її власного строку повноважень.

91. Запропоновані перехідні положення також встановлюють, що у 2006 році Верховна Рада повинна обиратися за *«принципами пропорційної системи, за якої народні депутати обираються у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі згідно із виборчими списками кандидатів, висунутих політичними партіями, виборчими блоками політичних партій відповідно до закону»*. Такі конституційні положення *ad hoc* слід замінити постійними положеннями в розділі IV Конституції.

92. Перехідні положення такого змісту можуть часто викликати певні політичні ускладнення. Конституційні реформи та набуття ними чинності не повинні бути предметом короткострокових політичних розрахунків.

ВИСНОВОК

93. З часу надзвичайно спірного всеукраїнського референдуму 2000 року Україна стикнулася з боротьбою за повноваження між різними органами державної влади. Цілком зрозуміло, що конституційна реформа залишається актуальною, і Комісія може тільки вітати й підтримувати зусилля, спрямовані на зміцнення позиції Парламенту стосовно Президента. Всі розглянуті проекти намагаються досягти цієї мети. Однак, будь-яка обрана реформована система правління повинна бути якнайпрозорішою, а її положення не повинні створювати простору для небажаних ускладнень та політичних конфліктів. Ці законопроекти фактично не змогли встановити таку чітку та послідовну систему.

94. Законопроект № 3027-1 пропонує ряд поправок, які йдуть в бажаному напрямі надання додаткових повноважень Верховній Раді. Проте, положення щодо призначення членів Уряду можуть призвести до конфліктів між органами державної влади. Інші положення, зокрема, щодо статусу депутатів, обрання суддів і розширення повноважень прокуратури, є проблемними з огляду на європейські демократичні стандарти.

95. Пропозиції законопроектів № 4180 та № 4105 щодо запровадження непрямого обрання глави держави в принципі сприяли б встановленню парламентської системи правління. Тому дивно, що ці проекти закріплюють більш широкі повноваження Президента, ніж це передбачається в законопроекті № 3027-1. Логіка системи поділу виконавчої влади між двома органами – Президентом і Урядом, легітимність яких встановлюється Парламентом, неочевидна і тому не сприяє ефективному управлінню. Окрім того, ці проекти як і проект № 3027-1 містять подібні проблемні положення також щодо судоустрою, прокуратури та статусу депутатів.

96. Що стосується окремих аспектів розглянутих законопроектів, то Комісія настійно рекомендує:

- передбачити гарантії, відповідно до яких положення щодо народних депутатів не зв'язуватимуть окремого депутата з членством у парламентській фракції або блоці, не порушуватимуть свободу та незалежність його мандата;
- вилучити запропоновану поправку щодо обмеженого строку перебування на посадах суддів;
- забезпечити відповідність ролі та функцій прокуратури європейським стандартам.

97. Комісія визнає і вітає зусилля, що здійснюються в Україні для реформування системи державного управління і певного наближення України до європейських демократичних стандартів. Положення, сформульовані в різних проектах, видаються такими, які поки що не забезпечують досягнення цієї мети і передбачають інші зміни до Конституції, які можна розглядати як крок назад. Схоже, є необхідність у подальшій роботі та обговоренні цієї проблеми, і Венеціанська Комісія висловлює згоду на подальшу співпрацю з українською владою у сфері конституційної реформи.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 11 жовтня 2004 р.
Висновок № 305/2004

CDL-AD(2004)030

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

ВИСНОВОК

ЩОДО ПРОЦЕДУРИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ,

**ухвалений Венеціанською Комісією на її 60-ому пленарному засіданні
(Венеція, 8-9 жовтня 2004 р.)**

на основі коментарів

**пані Фіноли ФЛЕНЕГЕН (Ms Finola FLANAGAN)(члена Комісії,
Ірландія), пані Хердіс ТОРГЕЙРСДОТТІР (Ms Herdis
THORGEIRSDOTTIR) (заступника члена Комісії, Ісландія) та пана
Каарло ТУОРИ (Mr Kaarlo TUORI) (члена Комісії, Фінляндія)**

*Переклад автентичний
Л.В.Р. / Л.В.Н.Шимков
02.09.2010 на чільників ВР
перекладу авт.
acquis conformément*



CDL-AD(2004)030

I. Вступ

1. На своєму останньому засіданні 22 червня 2004 р. Моніторинговий Комітет Парламентської Асамблеї провів обмін думками щодо політичної ситуації в Україні. Комітет висловив велику стурбованість з приводу поточної передвиборчої ситуації, зокрема, відзначив, що «триваючу конституційну реформу, яка в принципі є конче потрібною, треба відстрочити до президентських виборів, а потім провести її демократично й прозоро»¹. Парламентська Асамблея зі свого боку також суворо критикувала у своїй Резолюції 1364(2004) щодо політичної кризи в Україні, запропоноване ухвалення конституційних змін напередодні президентських виборів.
2. У цьому контексті листом від 28 червня 2004 р. Моніторинговий Комітет звернувся до Венеціанської Комісії із запитом надати свій висновок щодо відповідності процедури внесення змін до Конституції України європейським стандартам.
3. Доповідачами з цього питання були призначені пані Фінола Фленеген, пані Хердс Торгейрсдоттір та пан Каарло Туорі.
4. Цей Висновок, складений на підставі їх коментарів, Комісія ухвалила на її 60-му пленарному засіданні (Венеція, 8-9 жовтня 2004 р.).

II. Підґрунтя

5. Чинна Конституція України була ухвалена 28 червня 1996 року. Президент України Л. Кучма 6 березня 2003 року подав до Верховної Ради (Парламенту) законопроект «Про внесення змін до Конституції України» (далі – законопроект)² і призначив всеукраїнський референдум з конституційної реформи в країні. Цей законопроект був пізніше відкликаний Президентом.
6. Верховній Раді були також внесені три інші пропозиції. Перша – це законопроект про внесення змін до Конституції України, підготовлений депутатами парламенту А. Матвієнком та іншими (№ 3027-1 від 1 липня 2003 р.); друга – законопроект про внесення змін до Конституції України, підготовлений депутатами парламенту С. Б. Гавришем та іншими (№ 4105 від 4 вересня 2003 р.) та третя – законопроект про внесення змін, підготовлений депутатами парламенту С. Б. Гавришем та іншими (№ 4180 від 19 вересня 2003 р.). Законопроекти № 4105 та № 4180 були ідентичними, за винятком прикінцевих положень. Ці дві пропозиції відрізняються тільки датами набрання чинності та впровадження. Проект закону № 3207-1 відрізняється від них у деяких своїх пропозиціях, але багато важливих пропозицій є подібними до тих, що містяться в законопроектах № 4105 та № 4180.
7. Відповідно до Конституції³ усі три законопроекти про внесення змін до неї були направлені до Конституційного Суду України для надання висновку. Конституційний Суд підготував свої висновки у жовтні та листопаді 2003 р. У своїх рішеннях Суд визнав два положення проекту закону № 3027-1 такими, що суперечать статті 157 Конституції. Щодо

¹ Заява Моніторингового Комітету від 22 червня 2004 р.

² Законопроект № 3027.

³ У статті 159 встановлено, що Верховна Рада може розглядати законопроект про внесення змін до Конституції України за наявності висновку Конституційного Суду України про відповідність законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції.

проектів закону № 4105 та № 4180, то вони були визнані конституційними (хоча Суд і висловив певні сумніви щодо ряду їх положень) і тому такими, що допускаються для подальшого розгляду парламентом.

8. Венеціанська Комісія детально прокоментувала кожен з цих законопроектів у своєму Висновку (CDL-AD(2003)019) від 8 грудня 2003 р. Цей Висновок, в цілому вітаючи зусилля з реформування системи української влади з метою наближення до європейських демократичних стандартів, водночас критикує багато аспектів кожного із законопроектів.

III. Основні кроки процесу конституційної реформи

9. Основні кроки вдосконалення трьох законопроектів більш-менш детально описані в подальших пунктах. У зв'язку з цим Комісія вважає за необхідне відзначити, що їй не були надані тексти редакцій законопроектів зі змінами, а лише порівняльна таблиця з переліком підкреслених змін⁴.

Проект закону № 4105

10. Законопроект № 4105 був поданий 24 грудня 2003 року до Верховної Ради для першого читання та голосування. У відкритому голосуванні, яке проводилося шляхом підняття рук та затвердження особистими підписами народних депутатів⁵, законопроект отримав необхідну більшість голосів та був ухвалений Верховною Радою. Враховуючи критичні зауваження, висловлені Парламентською Асамблеєю Ради Європи та іншими міжнародними організаціями, Верховна Рада на своєму позачерговому засіданні 3 лютого 2004 р. внесла зміни до цього законопроекту з урахуванням ряду рекомендацій Венеціанської Комісії. Зокрема, була вилучена пропозиція, яка передбачала вибори Президента України парламентом, а не народом, як це передбачено Конституцією 1996 року, а також зміни з пропозицією обрання суддів на десятирічний строк з можливістю їх переобрання.

11. Законопроект з такими змінами знову був направлений до Конституційного Суду для надання висновку. У своєму висновку від 18 березня 2004 р. Конституційний Суд зазначив, що законопроект зі змінами від 3 лютого 2004 р. не суперечить Конституції України.

12. Незважаючи на зміни тексту, законопроект № 4105 був відхилений у другому читанні 8 квітня 2004 р., отримавши 294 голоси замість більшості у дві третини, тобто принаймні 300 голосів. У середині травня Президент Л. Кучма та Голова Верховної Ради В. Литвин заявили про відхилення проекту № 4105.

Проект закону № 3207-1

13. 23 червня 2004 року законопроект № 3207-1 не отримав необхідного схвалення.

⁴ Джерело: веб-сторінка Верховної Ради, постанова № 4180-П1
http://195.230.149.70:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511='18452'

⁵ Ambassade d'Ukraine communiqué de presse *2 Хронологія процесу Конституційної реформи в Україні від 3 лютого 2004 р.

CDL-AD(2004)030

Проект закону № 4180

14. Законопроект № 4180 також голосувався у Верховній Раді 23 червня 2004 року та був прийнятий у першому читанні 276-ма голосами, що перевищило необхідну більшість у 226 голосів.

15. Слід зазначити, що до тексту схваленого законопроекту (спочатку ідентичного тексту законопроекту № 4105 при першому поданні) були внесені зміни подібні, але не ідентичні змінам до законопроекту № 4105. Зміни стосувалися виборів Президента Верховною Радою, повертаючись до положення Конституції 1996 року, та питання виборів суддів, також згідно з положеннями Конституції 1996 року (див. вище пункт 9). Нове доповнення до проекту закону № 4180 передбачає збільшення пенсійного віку суддів Конституційного Суду на п'ять років – до 70 років. У порівняльній таблиці не вказані причини через які це необхідно було зробити. Якщо ці зміни так чи інакше відповідають рекомендаціям Комісії в її раніше згаданому висновку (CDL-AD(2003)019), то багато інших положень, які піддавалися критиці, залишилися.

16. Комісія підкреслює, що редакція, проголосована на червневій сесії, не повністю відповідає редакції, яка була подана до Конституційного Суду в жовтні 2003 року або тій, що була прокоментована самою Комісією. Таким чином, новий висновок Конституційного Суду про відповідність законопроекту № 4180 зі змінами, внесеними до статті 158, треба було отримати до проведення голосування у Верховній Раді відповідно до конституційної процедури.

17. У будь-якому разі результат голосування показує, що єдиною пропозицією, що залишається на розгляд Верховної Ради, є переглянутий законопроект № 4180, який за багатьма аспектами є однаковим із законопроектом № 4105, що був відхилений Верховною Радою кілька місяців тому.

18. Якщо буде проводитися друге голосування по законопроекту № 4180, його необхідно внести до порядку денного Верховної Ради на її осінній сесії.

IV. Конституційна процедура внесення змін до Конституції: аналіз

19. Розділ XIII Конституції 1996 року присвячений виключно порядку внесення змін до неї і свідчить про високу конституційну важливість, що надається цьому порядку. Зокрема, стаття 159 Конституції вимагає від Конституційного Суду надати свій висновок про те, чи відповідають пропозиції щодо внесення змін до Конституції існуючому раніше стандарту стосовно прав людини та територіальної цілісності України, як це передбачено в статті 157. Крім того, Конституційний Суд повинен висловити свою думку про відповідність змін процедурним вимогам статті 158, в якій зазначається:

«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» (підкреслення додане).

20. Тому постає питання, чи відповідає Конституції послідовне повторне подання на розгляд Верховної Ради значною мірою ідентичних змін упродовж одного року після їх відхилення парламентом. У статті 159 Конституції чітко вказано, що це питання, а саме

відповідність вимогам статті 158, має розглядатися Верховною Радою⁶ на підставі висновку Конституційного Суду з цього питання. Тому це питання, яке постало після відхилення квітня 2004 року законопроекту № 4105, потрібно направити до Конституційного Суду для отримання його висновку.

21. На противагу статті 158, стаття 156 передбачає, що *«повторне подання законопроект, про внесення змін до Розділів I, III⁷ і XIII Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання»* (підкреслення додане). Жоден з трьох законопроектів щодо розглядуваного тут питання не пропонує змін до цих Розділів. Тому статтю 156 не можна застосовувати до зазначених пропозицій про внесення змін до Конституції.

22. Було підтверджено,⁸ що оскільки слова *«з одного й того самого питання»* не згадуються в статті 158, то немає заборони на послідовне подання на розгляд пропозицій, які не вносять змін до Розділів I, III⁹ і XIII про внесення змін до тих самих положень упродовж одного року або впродовж одного скликання. На користь цього підходу може свідчити також те, що сфера застосування частини першої статті 158 стосовно всіх змін до Конституції цілеспрямовано була визначена в більш суворих термінах, ніж частина друга статті 156, яка стосується лише змін до розділів I, III і XIII Конституції, і що така різниця між двома положеннями може бути раціонально обґрунтована. Тому для тлумачення формулювання частини першої статті 158 можна навести лише серйозні аргументи та обґрунтувати це як запобігання лише повторному поданню того самого законопроекту, який вже був відхилений Верховною Радою. Це може призвести до висновку, що частина перша статті 158 Конституції не перешкоджає відновленню порядку внесення змін на основі законопроекту № 4180.

23. З іншого боку, треба звернути увагу на той факт, що проект закону № 4180 значною мірою збігається з законопроектом № 4105, який раніше не отримав необхідної більшості голосів. Тому можна довести, що хоча законопроект № 4180 формально був поданий до Верховної Ради окремо від законопроекту № 4105, обидва документи дублюються настільки, що до них обох можна застосувати положення частини першої статті 158. Таке тлумачення можна підтримати навіть, якщо визнати, що сфера застосування цього положення вужча, ніж положення частини другої статті 156, і що фразу *«з одного й того самого питання»* не можна так чи інакше поширювати на частину першу статті 158.

24. Розбіжність поглядів щодо тлумачення статті 158 добре відома і широко обговорювалася. Заступник Голови Конституційного Суду України також визнав два можливі підходи, але відповіді не надав¹⁰.

25. Завдання Конституційного Суду України полягає в гарантуванні верховенства Конституції як Основного Закону України. Сама діяльність Конституційного Суду регулюється Конституцією. Це єдиний орган в Україні з конституційною юрисдикцією та єдиний орган, який приймає рішення щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції. Тому Комісія вважає принциповим винесення офіційного висновку щодо цієї проблеми Конституційним Судом, як цього вимагає стаття 158 Конституції.

⁶ У тексті висновку (англійською) замість Верховної Ради двічі зазначається Конституційний Суд. – Прим. перекладача.

⁷ У тексті висновку (англійською) вочевидь було припущено помилку, оскільки замість «Розділу III» зазначається «Розділ II». – Прим. перекладача.

⁸ Інформаційна примітка до візиту співдоповідачів до України (27 травня – 3 червня 2004 р.) – AS/MON(2004) від 22 червня 2004 р., пункти 28 та 29.

⁹ У тексті висновку (англійською) вочевидь було припущено помилку, оскільки замість «Розділу III» зазначається «Розділ II». – Прим. перекладача.

¹⁰ Там само, пункт 29.

CDL-AD(2004)030

26. Загальний зміст Розділу XIII Конституції щодо внесення змін до Конституції наголошує на чіткому регулюванні порядку внесення змін і особливо на обмеженні частоти внесення таких змін. Це було несумісним з духом і чітким загальним наміром цього Розділу, якби ті самі зміни можна було пропонувати без будь-яких обмежень у часі, просто включаючи їх до різних пропозицій з різними реєстраційними номерами. Це дозволило б, що фактично і сталося, повторно вносити ті самі або подібні зміни, і могло б тривати до того часу, поки певна редакція не була б прийнята парламентом.

27. Є чітке пояснення вимозі дотримання певного розумного проміжку часу до повторного внесення тих самих чи подібних змін. Така вимога надає необхідний час для обговорення (як громадського, так і парламентського) і оцінки пропозиції, а також надає час для корисного «періоду роздумів», особливо під час політичного хаосу, який ми спостерігаємо нині. Це також дозволяє стабілізувати чинну Конституцію та обмежити постійне політичне втручання та маніпулювання текстом Основного Закону, що регулює розподіл повноважень, який був вирішений народом на народному голосуванні.

V. Висновок

28. У своєму раніше згаданому Висновку від 13 грудня 2003 р. (CDL-AD(2003)029) Венеціанська Комісія підкреслила необхідність забезпечення законності будь-якої конституційної реформи в Україні. Вона відзначає складність та квапливість, з якими були запропоновані, надані, скореговані та проголосовані різні конституційні зміни по кожній пропозиції, що передбачає подальші зміни. Комісія вважає за необхідне підкреслити, що зміни до Конституції треба робити лише після широких, відкритих та вільних громадських обговорень і в атмосфері, що сприяє таким обговоренням. Зміни повинні, як правило, ґрунтуватися на широкому консенсусі між політичними силами та в рамках громадянського суспільства.

29. Між цими трьома законопроектами все ще існує значне дублювання, особливо між законопроектами № 4105 та № 4108. Всі три пропозиції про внесення змін до Конституції 1996 року передбачають перерозподіл повноважень Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Тим часом, 31 жовтня 2004 р. в Україні проводяться президентські вибори. У своєму висновку (CDL-AD(2003)019) Венеціанська Комісія вже підкреслювала, що конституційні реформи та їх впровадження не повинні бути об'єктом короткострокових політичних розрахунків.

30. Комісія вважає за необхідне підкреслити, що прийнята 28 червня 1996 року Конституція України досі залишається чинною, а до її положень ще не вносилися зміни. Конституція залишається первинним правовим інструментом, що регулює відносини та розподіл влади в Україні. Положення Конституції повинні суворо дотримуватися відносно всіх питань, яких вони стосуються, а найголовніше – в контексті пропозицій та ухвалення змін до неї. Тільки таким чином повністю поважатимуться демократія і принцип верховенства права. У разі необхідності отримання авторитетного тлумачення положень Конституції стосовно внесення до неї змін необхідно звертатися до Конституційного Суду України.