

Страсбург, 13 червня 2005 р.
Висновок № 339/2005

CDL-AD(2005)015

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

ВИСНОВОК
ЩОДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН
ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ», ПРИЙНЯТОГО 8.12.2004,
ухвалений Комісією на її 63-му пленарному засіданні
(Венеція, 10-11 червня 2005 р.)

Переклад відповідальний
Л.В. Рудий / Л.В. Дюшмизь /
02.09.2010 начальник бюро
перекладу
acquis



на основі коментарів:

пана Каарло ТУОРИ (Mr Kaarlo TUORI) (член робочої групи Комісії, Фінляндія),

пана Серджіо БАРТОЛЕ (Mr Sergio BARTOLE) (заступник члена робочої групи Комісії, Італія)

пані Фіноли ФЛЕНЕГЕН (Ms Finola FLANAGAN) (член робочої групи Комісії, Ірландія)

Вступ

1. Листом від 21 квітня 2005 року пан Роман Зварич, Міністр юстиції України, звернувся до Венеціанської Комісії з проханням про проведення експертизи Закону України «Про внесення змін до Конституції України», прийнятого 8 грудня 2004 року (CDL(2005)036).

2. Каарло Туорі та Серджіо Бартоле, а також Фінола Фленеген, члени робочої групи Венеціанської Комісії з конституційної реформи в Україні, розглянули цей Закон.

3. Цей Висновок був підготовлений на основі їхніх коментарів та прийнятий Венеціанською Комісією на її 63-му пленарному засіданні (Венеція, 10-11 червня 2005 року).

I. Підгрунття

4. У квітні 2003 року на прохання Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи Венеціанську Комісію було активно залучено до процесу конституційної реформи в Україні. У грудні 2003 року Комісія ухвалила свій Висновок щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України (CDL-AD(2003)19). Цей Висновок, незважаючи на схвалення зусиль щодо реформування системи влади в Україні з метою наближення її до європейських демократичних стандартів, тим не менш, мав багато критичних зауважень щодо багатьох положень кожного із законопроектів, а саме, щодо мандату народних депутатів, позиції Президента у призначенні складу Уряду, а також незалежності судової гілки влади.

5. 22 червня 2004 року Моніторинговий комітет Парламентської Асамблеї провів обмін думками стосовно політичної ситуації в Україні. З цього приводу він висловив занепокоєння щодо передвиборчої ситуації і вважає, зокрема, «що поточну конституційну реформу, яка є в принципі вкрай

необхідною, має бути відкладено, доки не буде проведено президентські вибори у демократичний та прозорий спосіб»¹. Сама Парламентська Асамблея у своїй Резолюції 1364(2004) щодо політичної кризи в Україні також піддала жорсткій критиці запропоноване прийняття конституційних змін напередодні президентських виборів.

6. 23 червня 2004 року Верховна Рада України провела голосування щодо третього з трьох законопроектів стосовно внесення змін до Конституції України, які попередньо були розглянуті Комісією, тобто, законопроекту № 4180, і схвалила його у першому читанні.

7. До законопроекту № 4180 було внесено зміни до його прийняття; зміни включали положення про вибори Президента та строк повноважень суддів, таким чином враховуючи дві рекомендації з тих, що були надані Комісією у її Висновку у грудні 2003 року. Однак, багато з інших положень, які було піддано критиці, залишилися у тексті. Крім того, ряд політичних сил в Україні та більшість міжнародних організацій поставили під сумнів легітимність процедури голосування щодо різних текстів проекту змін, а також саму процедуру прийняття у першому читанні законопроекту № 4180.

8. На запит Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї у жовтні 2004 року Венеціанська Комісія ухвалила свій Висновок щодо процедури внесення змін до Конституції України (CDL-AD(2004)030), в якому зазначалося про складний та поспішний спосіб, у який було запропоновано, внесено та прийнято декілька конституційних змін, причому кожна пропозиція передбачала подальший процес внесення змін. У цьому Висновку Комісія також підкреслила, що конституційні реформи та набрання ними чинності не повинні підлягати короткостроковим політичним розрахункам.

9. Водночас з політичною кризою, що мала місце після президентських виборів, 8 грудня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Конституції України» (далі – «Закон про внесення змін»), що мав у своїй основі законопроект № 4180. Хоча Закон про внесення змін, який прийнято, враховує багато з коментарів, які Комісія надала у своєму попередньому висновку (CDL-AD(2003)019), деякі критичні зауваження Комісії залишаються не врахованими.

II. Аналіз Закону про внесення змін, прийнятого 8 грудня

A. Мандат народних депутатів

¹ Заява Моніторингового комітету від 22 червня 2004 р.

10. Комісія схвалює зміну до пункту 6 частини другої статті 81 щодо мандату народних депутатів, якою було вилучено з тексту положення, що передбачає припинення повноважень депутата у разі його/її виходу зі складу парламентської фракції, до якої він/вона належали під час виборів.

11. З іншого боку, викликає занепокоєння той факт, що згідно з переглянутим пунктом 6 частини другої статті 81 мандат депутата буде припинено у разі його/її виходу чи невходження до складу парламентської фракції, до якої він/вона належали під час виборів. Відповідне рішення буде прийняте найвищим керівним органом відповідної політичної партії або виборчого блоку політичної партії (частина шоста статті 81).

12. Дотримання запропонованої процедури в Конституції надає партіям повноваження скасовувати результати виборів. Це також може послабити саму Верховну Раду через втручання у вільний та незалежний мандат депутатів, яким більше немає необхідності дотримуватися своїх переконань та водночас залишатися членом парламенту. Як Комісія підкреслила у своєму попередньому висновку, прив'язування мандату народного депутата до членства у парламентській фракції або блоці також не відповідає іншим конституційним положенням, беручи до уваги те, що члени парламенту повинні представляти *народ*, а не свої партії².

13. Таким чином, Комісія настійно рекомендує, щоб пункт 6 частини другої статті 81 та частину шосту статті 81 було вилучено з Конституції. Натомість має бути однозначно гарантовано вільний та незалежний мандат депутатів.

В. Зміни стосовно відносин між Президентом, Верховною Радою та Урядом

14. Що стосується відносин між основними конституційними органами в Україні, Закон про внесення змін запровадив деякі позитивні зміни, збільшуючи парламентські ознаки політичної системи. Проте текст містить деякі положення, що викликають занепокоєння, оскільки вони надають Президентові певні повноваження, які можуть підірвати незалежність та ефективність Уряду.

Коаліція парламентських фракцій

15. Відповідно до частини шостої статті 83 у Верховній Раді України має формуватися «коаліція депутатських фракцій та груп депутатів», що представляє парламентську більшість. Така коаліція має формуватися за «результатами виборів і на основі спільного узгодження політичних позицій». Коаліція має бути сформована впродовж одного місяця з дня

² Це чітко демонструє присяга, що складається депутатами, викладена у статті 79 Конституції. Див. CDL-AD(2003)019, пп. 56-58.

відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або припинення діяльності попередньої коаліції. Така коаліція вноситиме пропозицію щодо кандидатури Прем'єр-міністра та кандидатур до складу Кабінету Міністрів (частина восьма статті 83).

16. Може бути взято під сумнів, чи допоможе така формалізована процедура формування парламентської більшості посиленню політичної стабільності в Україні. До того ж, така процедура навряд чи сумісна зі свободою вибору та рішення, що гарантується політичним партіям Конституцією відповідно до європейських стандартів у цій сфері. Взагалі, альянси між політичними партіями залежать від вільного вибору цих партій та триватимуть, доки керівні органи партій вважатимуть, що дотримання укладених угод є прийнятним. Крім того, коаліційний Уряд може надати непропорційні повноваження малим партіям і, таким чином, не бути представницьким.

17. Мети забезпечення політичної стабільності в Україні можна було б досягти, не порушуючи принципів незалежного депутатського мандату та вільного вибору політичних партій.

18. За прикладом Конституції Німеччини до статті 87 Конституції України, що стосується питання про відповідальність Кабінету Міністрів, можна було б внести зміну, яка передбачала б, що Верховна Рада може висловлювати недовіру Кабінету Міністрів лише через обрання наступника Прем'єр-міністра шляхом голосування більшості її членів³. Така зміна дозволила б створити у парламенті нову коаліцію більшості політичних фракцій при висловленні вотуму недовіри.

19. Знову, за прикладом Конституції Німеччини, зміна до статті 87 також безумовно вимагала б вилучення пункту 1 частини другої статті 90, який надає Президенту право розпустити Верховну Раду в разі її неспроможності впродовж одного місяця сформувати коаліцію парламентських фракцій.

20. У світлі цих міркувань та беручи до уваги нову виборчу систему, що базується на пропорційному представництві (пункт 3 Перехідних положень), яке згодом сприятиме більш міцному зв'язку між партіями та обраними депутатами, Комісія вважає зайвою вимогу щодо формування депутатської коаліції та рішуче сприятиме її вилученню з Конституції.

Призначення Прем'єр-міністра

21. Що стосується призначення Прем'єр-міністра та формування складу Кабінету Міністрів, зміни, запропоновані Законом про внесення змін, є досить обмеженими стосовно законопроекту № 4180, який раніше коментувався Комісією у її грудневому висновку 2003 року. Коаліція депутатських фракцій все ще залишається уповноваженою висувати

³ Див. статтю 67 Конституції Німеччини. Нова Конституція Польщі 1997 року також запровадила цю норму (див. частину 1 статті 158). Див. Також частину 2 статті 113 Конституції Іспанії.

кандидатуру Прем'єр-міністра та вносити пропозицію щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів (частина восьма статті 83).

22. Неспроможність парламенту сформувати коаліцію та Уряд призведе до розпуску Верховної Ради і позачергових виборів (пункт 2 частини першої статті 90). Комісія відзначає, що пункт 4 тієї самої статті запроваджує заборону на проведення ще одного дострокового розпуску парламенту впродовж одного року. Проте Конституція не містить жодного способу вирішення будь-якої потенційної кризи, викликаній неспроможністю новообраного парламенту сформувати стабільну більшість та дійти згоди стосовно формування складу Кабінету Міністрів.

23. Ці протиріччя можна усунути шляхом внесення змін до статті 87, як було запропоновано раніше (див. пункт 16 вище), або передбачивши винятки з положення про однорічну заборону, якщо жоден кандидат не отримав довіри новообраного парламенту⁴.

Формування складу Кабінету Міністрів

24. Що стосується більшості членів Кабінету Міністрів, Верховна Рада призначає склад Уряду за поданням Прем'єр-міністра (пункт 12 частини першої статті 85). Закон про внесення змін зберіг різницю між процедурою стосовно призначення міністра оборони України, міністра закордонних справ України та решти членів Кабінету; міністр оборони України та міністр закордонних справ України призначатимуться Верховною Радою за поданням *Президента України*. Верховна Рада матиме право припинити повноваження цих осіб (пункт 12 частини першої статті 85).

25. Процедура призначення та різниця у статусі для такого важливого політичного органу, як Кабінет Міністрів, викликає занепокоєння стосовно необхідної єдності Кабінету та провадження його політики, особливо враховуючи специфічний контекст української політичної системи, де відносини між Президентом та Прем'єр-міністром можуть стати занадто конкурентними.

26. Крім того, відповідно до частин 1 та 3 статті 106 «Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку [...]» та «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави». З іншого боку, завдання Уряду включають «забезпечення державного суверенітету та економічної незалежності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави [...]» та «вживання заходів для забезпечення обороноздатності та національної безпеки [...]» (частини перша та сьома статті 116). Цей збіг повноважень може стати джерелом майбутніх конфліктів між Президентом і Урядом(и).

27. Особливий статус Президента підтверджується у частині другій статті 113, відповідно до якої Кабінет Міністрів підзвітний не лише Верховній Раді, але й Президентові.

⁴ Див. частину 5 статті 99 та частину 3 статті 115 Конституції Іспанії.

28. Більш того, Закон про внесення змін залишив положення частини третьої статті 106, відповідно до якого «Президент, керуючись та дотримуючись Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими для виконання на території України». Точне значення цього положення є незрозумілим і потребує роз'яснення.

29. Закон про внесення змін також зберігає повноваження Президента ініціювати процедуру висловлення недовіри Кабінету Міністрів (частина перша статті 87), а також його право законодавчої ініціативи.

30. Як зазначила Комісія раніше, очевидно, що такі положення не узгоджуються з вищезазначеною метою конституційної реформи, тобто, послаблюють повноваження Президента та посилюють парламентські ознаки правління в Україні.

Призначення та звільнення з посад деяких високопосадовців

31. Повноваження щодо призначення за поданням Прем'єр-міністра та звільнення деяких важливих голів державних органів (Голови Антимонопольного комітету, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення та Голови Фонду державного майна) залишається за Верховною Радою (пункт 12 частини першої статті 85). З іншого боку, Голова Служби безпеки призначатиметься та звільнятиметься з посади за поданням Президента.

32. Комісія вважає, що рішення про призначення або звільнення з посад вищезазначених осіб має прийматися спеціальною, кваліфікованою більшістю. Ці посади характеризуються нейтральністю їхніх функцій та вимагають незалежності й неупередженості з боку тих, хто їх обіймає. Особи, які мають право бути обраними на вищенаведені посади, не можуть ототожнюватися з більшістю або будь-якою політичною партією. Вимога щодо обрання таких високих посадових осіб кваліфікованою, спеціальною більшістю могла б гарантувати неупередженість їх обрання та органів, які вони очолять.

33. Що стосується процедури візування, як передбачено частиною четвертою статті 106, скріплення підписом Прем'єр-міністра та відповідного міністра щодо питань «проведення переговорів та підписання міжнародних договорів» і «національної безпеки та оборони» більше не вимагається. Така зміна суперечить загальній тенденції змін, спрямованих на посилення ролі парламенту в системі, і тому має бути скасована.

34. Що стосується права виконавчої влади на візування з питань, що стосуються судочинства, Комісія вважає, що причини, які дозволяють Прем'єр-міністру та відповідному міністру відмовитися від підписання, мають бути чітко визначені в Конституції (див. нижче п. 44).

С. Зміни стосовно Прокуратури та судової системи

35. Закон про внесення змін вилучив занадто спірне положення щодо обрання суддів (крім суддів Конституційного Суду) строком на 10 років, що вітається. Однак ряд інших положень стосовно судової системи залишається проблематичним.

Прокуратура

36. Перетворення ролі та функцій прокуратури з метою приведення їх у відповідність до європейських демократичних стандартів є одним із зобов'язань, які взяла на себе Україна, коли стала членом Ради Європи⁵ (див. кілька резолюцій і рекомендацій Парламентської Асамблеї щодо дотримання Україною обов'язків і зобов'язань, останні – Резолюція 1346(2003) і Рекомендація 1622(2003)).

37. Комісія з жалем відзначає, що Закон про внесення змін повторно запроваджує положення, яке раніше вже критикувалося, про внесення змін до частини 5 статті 121, запропоноване законопроектом № 4180⁶, надаючи цій інституції значну додаткову роль «нагляду за здійсненням прав і свобод людини і громадянина і додержання законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

38. Законопроект, що вносить зміни до Закону України «Про прокуратуру», прийнятий Верховною Радою у першому читанні та спрямований на впровадження цієї конституційної зміни, також був розглянутий Комісією⁷. Стосовно цього законопроекту, Комісія дійшла таких висновків:

- законопроект продовжує централізувати занадто багато повноважень в руках прокуратури та Генерального прокурора та, зокрема, не позбавив прокуратуру функцій, які мають бути лише тимчасовими;

- законопроект продовжує порушувати принцип поділу влади. Повноваження прокурора й надалі включають повноваження законодавчої, виконавчої та судової гілок влади;

- очевидно, що законопроект наділяє прокуратуру повноваженнями, які виконувалися б судовою гілкою влади більш належно;

- відносини між прокурором та органами виконавчої влади залишаються складними та непрозорими;

- положення статті 7 представляють потенційну загрозу для свободи преси;

- повноваження щодо представлення інтересів громадян та захисту прав від їх імені є занадто широкими;

⁵ Див. Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї про заявку України на членство в Раді Європи.

⁶ Див. Висновок Комісії щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України CDL-AD(2003)19, п. 71-74.

⁷ Висновок щодо законопроекту про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» CDL-AD(2004)038.

- законопроект продовжує наділяти прокурора повноваженнями та обов'язками, які виходять за межі функцій переслідування за кримінальні злочини та захисту публічних інтересів через кримінальну судову систему. Такі повноваження та обов'язки не повинні надаватися прокуратурі;

- положення щодо посади прокурора не відповідають Рекомендації Rec(2000)19;

- не існує незалежного контролю діяльності та керування прокуратурою.

39. Враховуючи це, Комісія ще раз нагадує, що таке розширення повноважень прокуратури суперечить європейським стандартам у цій сфері⁸, а також українським зобов'язанням, взятим під час вступу до Ради Європи⁹.

40. У такій державі, як Україна, де першочерговою метою є посилення ефективної політичної демократії, надзвичайно важливо, щоб інституція, яка здійснює нагляд за додержанням верховенства права, була неполітизованою.

41. У цьому ж дусі у своїй Рекомендації 1615(2003) щодо інституту омбудсмана Парламентська Асамблея наголосила на «важливості інституту омбудсмана в національній системі для захисту прав людини та сприяння верховенству права та його ролі у забезпеченні належної поведінки державних органів влади. Омбудсмани відіграють важливу роль на всіх рівнях державного управління, та доповідають про свою діяльність політичним органам, яким вони підзвітні»¹⁰.

42. Таким чином, Комісія наполегливо рекомендує, щоб ці нові повноваження Прокурора, які частково збігаються з повноваженнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина» (стаття 101 чинної Конституції), було вилучено з тексту та посилено повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

⁸ Див. Рекомендацію Парламентської Асамблеї 1604(2003) про роль прокуратури в демократичному суспільстві, що керується верховенством права, а також п. 12 Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи, який передбачає, що прокурори не повинні втручатися у компетенцію законодавчої та виконавчої влад.

⁹ Див. Резолюцію 1244(2001) про дотримання Україною обов'язків і зобов'язань, у якій Парламентська Асамблея Ради Європи покладає на українські органи влади зобов'язання змінити роль та функції прокуратури (зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю) з метою забезпечення її відповідності європейським стандартам. Згодом у своїй Резолюції 1346(2003) Парламентська Асамблея висловила своє глибоке занепокоєння щодо функціонування прокуратури, зокрема щодо її незалежності та втручання у законодавчу і виконавчу влади.

¹⁰ П.1.

Призначення та звільнення суддів Конституційного Суду

43. Стосовно призначення суддів Конституційного Суду прийнятий Закон про внесення змін повертається до оригінального формулювання статті 148 Конституції України 1996 року, яка передбачає, що Верховна Рада, Президент та з'їзд суддів України призначають по третині суддів Конституційного Суду кожен, що є позитивним. Тим не менш, в Конституції слід передбачити положення, яке запроваджуватиме процедуру виборів суддів Конституційного Суду кваліфікованою, спеціальною більшістю Верховної Ради України. Таке положення зобов'язало б більшість та меншість Парламенту досягати домовленостей у відборі суддів Конституційного Суду та забезпечило б більш пропорційне членство у Конституційному Суді.

44. Також необхідним було б запровадити процедуру призначення третини складу Конституційного Суду спеціальною, кваліфікованою більшістю членів з'їзду суддів України.

45. Нова редакція пункту 4 статті 106 встановлює право Прем'єр-міністра на візування актів про призначення та звільнення суддів Конституційного Суду, що може забезпечити більшу пропорційність у реалізації президентського права на призначення суддів Конституційного Суду, за умови наявності чітко зазначених підстав, що дозволяють органу виконавчої влади відмовитися від візування таких актів. З іншого боку, вимога щодо того, щоб акти, видані Президентом стосовно призначення та звільнення суддів Конституційного Суду, візувалися також «міністром, відповідальним за акт і його імплементацію» викликає певні занепокоєння, оскільки таке положення може бути підставою для втручання виконавчої влади у діяльність Конституційного Суду.

46. Комісія усвідомлює, що спеціальні підстави для звільнення суддів Конституційного Суду містяться у статті 126 Конституції України. У цьому відношенні Комісія наполегливо рекомендує запровадити спеціальну вимогу у статті 149, згідно з якою прийняття попереднього рішення з цього питання покладається на сам Конституційний Суд. Таке положення чітко б забезпечило гарантію незалежності суддів.

47. Крім того, Конституція має забезпечити прийняття нормативного акта щодо внутрішньої структури та функціонування Суду, водночас встановлюючи розмежування між питаннями, що регулюються законодавством, та питаннями, що залишаються у сфері компетенції Суду.

Д. Прикінцеві та перехідні положення

48. Відповідно до прикінцевих та перехідних положень зміни, прийняті у грудні 2004 року, вступають в дію 1 вересня 2005 р. за умови, що до цієї дати в Україні будуть прийняті зміни щодо реформування органів місцевого

самоврядування.

Якщо конституційна реформа системи місцевого самоврядування не відбудеться, більшість змін вступлять у дію 1 січня 2006 року. Решта змін вступлять в дію в день обрання нового складу Верховної Ради України у 2006 році.

49. Перехідні положення, які вводять в дію ці зміни та залежать від прийняття іншого ряду змін, чітко відображають контекст, в якому були прийняті зміни, що розглядаються. Безумовно, хоча конституційна реформа триває декілька років, Закон про внесення змін був прийнятий «похапцем» з метою вирішення гострої політичної кризи.

ВИСНОВКИ

50. Закон про внесення змін, прийнятий у грудні 2004 року, враховує багато попередніх коментарів Комісії. Однак, кілька положень, зокрема щодо права законодавчої ініціативи, яким наділений як Кабінет Міністрів, так і Президент, або щодо ролі Президента в питаннях зовнішньої та оборонної політики можуть призвести до небажаних політичних конфліктів і, таким чином, підривають необхідність зміцнення верховенства права в країні. Взагалі, прийняті конституційні зміни ще не повністю вирішують цілі конституційної реформи щодо встановлення збалансованої та функціональної системи управління державою, на які вона спрямована.

51. На підставі вищезазначеного Комісія вважає, що для приведення Закону про внесення змін у відповідність до принципів плюралістичної демократії та верховенства права, необхідно продовжити його обговорення та внести деякі удосконалення.

Зокрема необхідно зосередити увагу на такому:

- положення щодо народних депутатів не повинні прив'язувати окремого депутата до його членства у парламентській фракції або блоці, оскільки це порушує його/її вільний та незалежний мандат (депутат має вільно виходити чи не вступати до парламентської фракції, від якої він/вона був обраний);

- принципи, що регулюють взаємовідносин між Президентом, Верховною Радою та Урядом, мають бути повністю узгоджені: Президент не повинен надаватися особливий статус, підриваючи таким чином необхідну єдність Уряду (наприклад, право Президента на законодавчу ініціативу, на внесення подання про призначення міністрів оборони та закордонних справ, відповідальність Уряду перед Президентом);

- рішення Верховної Ради щодо призначення та звільнення певних високопосадовців та суддів Конституційного Суду повинно прийматися спеціальною, кваліфікованою більшістю;

- роль та компетенцію Генерального прокурора необхідно переглянути з метою їх приведення у відповідність до європейських стандартів;

- роль Уповноваженого з прав людини необхідно зміцнити.

52. Прийняття подальших змін до Конституції України на підставі вищенаведеного покращило б відповідність Конституції України принципам представницької демократії та верховенства права. На думку Комісії, прийняття таких подальших змін було б сприйнято як додатковий доказ прагнення нової української влади покращити ситуацію щодо демократії та верховенства права у своїй державі.

53. Також Комісія ще раз підкреслює, що час, необхідний для досягнення дієвого консенсусу між всіма політичними силами і громадянським суспільством на основі добре збалансованої та послідовної конституційної реформи, забезпечить легітимність нової Конституції та політичної системи в Україні.

Вступ

Європейська Комісія «За демократію через право» впродовж значного часу активно долучалася до процесу підготовки проекту нової Конституції України. Ще у 1993 році члени Комісії подали письмові зауваження до проекту, запропонованого на той час, та обмінялися своїми думками з авторами. На 24 засіданні 8-9 вересня 1995 року Комісія ухвалила Висновок щодо поточної конституційної ситуації в Україні, яка склалася після укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Члени Комісії також висловили зауваження до попереднього проекту нової Конституції, поданого у 1995 році, та двічі обмінялися думками з групою юридичних експертів, яким Конституційна Комісія довірила написання переглянутого проекту. Тому цей проект вже частково відображає попередні зусилля Комісії.

Цей Висновок ухвалено Комісією на її 27 пленарному засіданні у Венеції 17-18 травня 1996 року. Комісія також схвалила зауваження пані Ханни Сухоцької (Польща) у документі CDL(96)25. Ці зауваження були отримані занадто пізно і не увійшли до цього Висновку.

Розділ I

Загальні засади

Загальні зауваження

Загальні засади відповідають міжнародним стандартам і демонструють бажання України стати демократичною європейською державою, що захищає права людини. Конституція України має найвищу юридичну силу (стаття 8), а органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження в рамках, установлених цією Конституцією (ч. 2 ст. 6).

Недоліком проекту, що не стосується конкретно загальних засад, але може бути тут згаданий, є відсутність чіткого набору норм про надзвичайний стан. Є деякі положення, зокрема, у ч. 3 ст. 38, ч. 3 ст. 60, п. 10 ст. 87, п. 26 ст. 92, п. 18 ч. 1 ст. 105 та ч. 2 ст. 155. Однак у самій Конституції не визначено умови введення надзвичайного стану, це завдання повністю покладено на вирішення законодавця (п. 26 ст. 92). Також вбачається корисним спеціально надати Конституційному Суду право контролю щодо актів, які проголошують введення надзвичайного стану та його тривалість. З іншого боку, перелік прав і свобод, які не можуть обмежуватися при надзвичайному стані, дуже довгий: наприклад, статті 27, 30, 42, 51. Це видається нереальним.

Зауваження щодо конкретних статей

Стаття 6

Стаття 6 передбачає засади поділу влади між законодавчою, виконавчою і судовою гілками. Однак цей підхід послідовно не додержується у тексті. Конституційному Суду присвячено окремий розділ, який навіть не міститься після розділу про систему правосуддя.

Стаття 3

Формулювання частини першої статті 3 «людина... визнається в Україні найвищою соціальною цінністю» залишає, принаймні у перекладі, враження, що людина розглядається в аспекті функції суспільства, а не у притаманним їй цінності та гідності, які мають перевагу над державою, є унікальними, незамінними і незрівнянними.

Стаття 9

Міжнародні договори, ратифіковані Україною, віднесені цим положенням до національного законодавства, очевидно, на рівні звичаєвого права. Було б логічно так само включити звичаєве міжнародне право та загальновизнані принципи міжнародного права.

Розділ II

Права та свободи людини і громадянина

Загальні зауваження

Загальна оцінка Розділу

Цей Розділ, який складається із 49 статей, є дуже довгим. Перелік прав і свобод, що захищаються, є широким і вичерпним, а текст вказує на бажання захистити повний обсяг прав, гарантованих Європейською конвенцією з прав людини, та забезпечити їх реалізацію на практиці.

Проте, Розділ також має ряд недоліків:

- розділ недостатньо структурований, він складається з 49 статей, але не має підрозділів;
- дуже вичерпний характер переліку, включаючи соціальні, економічні права та захист довкілля, зумовлює проблеми гарантування їх судами;
- можливі заборони та обмеження основних прав часто здаються перебільшеними.

Відсутність структури Розділу

Це питання не є чисто теоретичним і системним, а може мати вплив на рівень реалізації гарантованих прав.

Насправді, що неминуче, 49 статей цього Розділу містять правові положення різного характеру:

- декілька положень мають характер програми для української законодавчої влади без гарантування конкретних прав, як наприклад, частина друга статті 48: «повна загальна середня освіта є обов'язковою»;
- деякі положення містять структурні принципи для функціонування правопорядку, які повинні орієнтувати правове життя в майбутньому, але не можуть вважатися правами особи у повному розумінні, *inter alia*, принцип необхідності доведення до відома населення нормативно-правових актів, принцип відсутності зворотної дії в часі нормативно-правових актів та принцип *ne bis in idem* (заборона повторного притягнення до кримінальної відповідальності за той самий злочин) (статті 52, 53 та 56);
- є певні положення, які містять те, що визначено у правовій науці як інституційні гарантії захисту певних інститутів від майбутнього втручання законодавця, наприклад, визначення шлюбу у статті 46 проекту;
- певні положення, наприклад, стаття 31 про свободу об'єднання, дозволяють обмеження, що спричиняють серйозні наслідки, ставлячи під питання їх сенс як прав особи;
- статті з 61 до 64 містять обов'язки;
- навіть якщо більшість статей Розділу сформульовані як фактичні суб'єктивні права (має право на...), ці права мають різну структуру і зміст, оскільки деякі з них стосуються традиційних основних прав і свобод, тоді як інші мають характер соціальних прав, де активне втручання держави є необхідним для повної реалізації права (наприклад, право на житло у статті 42), або є новими основними правами, пов'язаними з новими технологічними розробками (наприклад, частини 2-4 статті 27 про самовизначення стосовно інформації або права на безпечне довкілля у статті 45).

Оскільки ці права мають різний характер, видається доцільним класифікувати та систематизувати їх у спосіб, що уможливило передбачення різних видів захисту для кожного з них, ефективність чого може мінятися залежно від змісту права, що розглядається. Відсутність такого структурування у Розділі може завдати шкоди традиційним основним правам і свободам, які забезпечують фактичні особисті права фізичної особи і захист яких повинен чітко передбачатися у тексті Конституції.

Тому Розділ II необхідно поділити на різні підрозділи та доповнити ці підрозділи нормами щодо судового захисту.

Сфера прав, що захищаються

Це питання тісно пов'язане з попереднім. Стаття 150 проекту надає Конституційному Суду право вирішувати питання щодо конституційності законів та інших правових актів, конституційність яких також залежатиме від додержання основних свобод, що містяться у цьому Розділі. Крім того, стаття 50 ставить завдання судам захищати всі права і свободи людини. Однак перелік прав такий великий і неосяжний, що це ризикує стати нереальним. Як зазначено вище, для різних категорій прав застосовується одне й те саме словосполучення «кожен має право...», але стосовно багатьох з цих прав суду буде неможливо безпосередньо застосувати їхні приписи. Мається на увазі, наприклад, стаття 43 («кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло») або частина перша статті 45 («кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди»).

У деяких випадках, наприклад, у частині четвертій статті 27, конкретно гарантується право на судовий захист певного права. Однак, це не повинно означати, що судовий захист існує лише для прав, де це чітко вказано, оскільки це виключило би більшу частину традиційних основних свобод.

Зважаючи на це, у тексті Конституції необхідно передбачити окреме посилання на права, захист яких забезпечують суди загальної юрисдикції. Загальне формулювання, що міститься у частині першій статті 50, є дуже широким і тому недостатнім.

Можливі обмеження основних прав

Належно оцінено те, що Конституція захищатиме конституційні права і свободи від скасування (частина друга 2 статті 17 та частина перша статті 155, дивись нижче). Тому існування прав як таких є захищеним, і це можна було б підсилити введенням пункту про захист суті права, аналогічно частині другій статті 19 німецької Конституції: «... ні в якому разі не можна зазіхати на суть основного права».

Стосовно обмежень основних прав частина друга статті 60 передбачає, що «такі обмеження мінімальні та відповідають принципам демократичної держави». Це означає, що усі правові обмеження не можуть йти далі необхідного (принцип пропорційності), але й також, що вони не повинні вести до скасування права (сама частина друга статті 17 та разом з частиною другою статті 60). Однак, існує велика кількість статей, які містять конкретні умови для обмеження прав законодавчою владою, а обставини, що дозволяють законодавчій владі обмежувати права, є часто нечітко визначеними й широкими і дають їй значну свободу для втручання. Це стосується, зокрема, частини другої статті 27, де зв'язок між обставинами, що дозволяють обмеження (інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини), і саме право (захист

від використання конфіденційної інформації про особу без її дозволу) видаються сумнівними; статті 28, де обмеження дуже загальні (для захисту національної безпеки, громадського порядку, здоров'я та морального стану населення, або прав і свобод інших); статті 31 (інтереси національної та соціальної безпеки, захист здоров'я та морального стану населення або захист прав і свобод інших людей).

До цього широкого спектру можливих обмежень щодо конкретних статей частина 1 статті 60 додає загальне положення, що дозволяє обмеження прав і свобод «для захисту прав і свобод інших людей, національної безпеки та захисту здоров'я і морального стану населення». У різних перекладах не зовсім ясно, чи лише законодавча влада, чи також і виконавча уповноважена обмежувати основні права на основі цього поло

В будь-якому разі таке положення є проблематичним, оскільки ряд прав повинен бути гарантований без будь-яких обмежень, зокрема, вони перелічені у статтях 22, 23, 50, 53, 55, 56, 57.

Тому пропонується виключити останню фразу статті 60 і замінити положення таким текстом: «конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією та законами, прийнятими згідно з нею». Обставини, що дозволяють обмеження, повинні бути розтлумачені у різних статтях.

Юридичні особи

Було б корисно додати до тексту положення про права юридичних осіб. Таке положення могло б бути запозичене із частини третьої статті 19 німецької Конституції – «Основні права також застосовуються до національних юридичних осіб до тієї межі, до якої дозволяє характер таких прав».

Зауваження щодо конкретних статей

Стаття 22

У цій статті повинно чітко вказуватися, що смертну кару скасовано.

Стаття 24

Останню частину треба сформулювати більш чітко. Частина 4 статті 5 Європейської конвенції з прав людини може слугувати корисним прикладом.

Стаття 25, частина 2

Слова «згідно із законом» треба замінити словами «на основі судового рішення згідно із законом».

Стаття 28

Обмеження свободи пересування, дозволені цією статтею, надмірно великі та повинні залежати від попереднього судового рішення.

Стаття 29

Заборону цензури необхідно перенести зі статті 12 до цієї статті.

Розділ III

Вибори. Референдум

Загальні зауваження

Заслуговує на схвалення те, що цей текст вже не містить положень, які зумовлювала занадто радикальна концепція прямої демократії, як наприклад, можливість розпуску Парламенту або висловлення недовіри Президенту шляхом референдуму. Це є доказом того, що текст просувається у правильному напрямі, забезпечуючи стабільність основних інститутів.

Зауваження щодо конкретних статей

Стаття 68, частина 1

Згідно з цим положенням і Верховна Рада, і Президент можуть призначати референдум. Це може призвести до непотрібної конкуренції між обома гілками, а референдуми можуть стати зброєю у політичній боротьбі між ними. Рекомендується лише одному органу мати право організації референдумів, і найбільш доцільним органом вбачається глава держави, який одноосібно отримує владу безпосередньо від народу. Верховна Рада є законодавчим органом, малоймовірно, що її використовуватимуть для винесення питань на референдуму, які вона могла б вирішити в межах своєї власної компетенції.

Щодо дати референдуму, необхідно вирішити, чи Президент повинен мати виключне повноваження встановлювати дату референдуму, чи він повинен консультиватися з Урядом та головами обох палат Верховної Ради. Якщо Президент сам скликає референдум і визначає його дату, він може легко набути авторитарного характеру в рамках так званої плебісцитної демократії.

Стаття 68, частина друга

Так звана народна ініціатива створює багато проблем як з практичної, так і з теоретичної точок зору. Текст чітко не вказує, за яких обставин такі народні ініціативи можуть мати місце. Особливо рекомендується уникати можливості вносити зміни до Конституції шляхом референдуму, оскільки цією вочевидь демократичною процедурою можна легко зловживати у популістських цілях. Тому питання народної ініціативи повинні бути чітко визначені, виключаючи можливість конституційних змін.

Більш обмежувальною альтернативною версією народної ініціативи було б уможливлення подавати законопроекти до Верховної Ради, яка б зобов'язувала обговорювати ці законопроекти і приймати рішення щодо них. Згідно з цією моделлю, народна ініціатива відкриває громадянам можливість брати участь у законодавчому процесі, залишаючи останнє слово за законодавчою владою.

Розділ IV

Верховна Рада України

Загальні зауваження

Співвідношення повноважень

Цей текст чітко означає крок вперед у розвитку процесу конституційності в Україні. Він забезпечує достатньо хороше співвідношення повноважень між різними державними органами. Водночас, хоча і ясно, що розробники Конституції орієнтовані на напівпрезидентську форму правління, не всі питання щодо форми державного устрою чітко вирішені. Крім того, видається доцільним укріпити парламентську складову в відносинах між Верховною Радою та виконавчою владою. Надмірне зміцнення виконавчої влади може бути приречене на провал. Якщо, з одного боку, сильна виконавча влада необхідна для ефективного управління і втілення реформ, то з іншого боку, у випадку невдачі орган, що користується цими широкими повноваженнями, може втратити усю здатність на ефективність дій. Треба також не забувати, що національний представницький орган також має чисто політичні функції, зокрема, з об'єднання політичних і соціальних сил та активізації підтримки і легітимації політики, що втілюється на практиці. Тому рекомендується передбачити численні й різноманітні процедури парламентського контролю за діями та намірами уряду і різних міністерств.

Запровадження другої палати

Запровадження двопалатного законодавчого органу – Верховної Ради, що складається з Палати Депутатів і Сенату, – поділяє законодавчий орган на дві частини і забезпечує внутрішній баланс сил. Це, безсумнівно, сприятиме якості законодавчої діяльності та створенню помірною політичний клімат всередині країні. Однак, необхідно чіткіше визначити завдання обох палат. Інакше результатом буде просте дублювання їх функцій, особливо коли рівновага між політичними силами однакова в обох палатах.

Ієрархія норм

Конституція має найвищу юридичну силу (див. останній абзац преамбули, частину другу 2 статті 6 та частину другу статті 8). Нижче цього рівня становище менш чітке. Спосіб переліку сфер, що визначаються звичайним законодавством (стаття 92), викликає кілька запитань, зокрема: чи питання, не вказані тут, є поза повноваженнями законодавця (стаття 71 та пункт 4 частини першої статті 84)? Хто має компетенцію видавати нормативно-правові акти в неохопленій сфері: Президент (пункт 26 частини першої та частина друга статті 105), Кабінет Міністрів (стаття 114) або ніхто?

Чи можуть правові норми у сферах, які визначатиме виключно законодавець, прийматися іншим органом? Яке місце універсалів, указів та розпоряджень Президента (частина друга статті 105) в ієрархії нормативно-правових актів? Президент виконує інші повноваження, передбачені Конституцією (пункт 26 частини першої статті 105), захищає

права і свободи громадян (частина третя статті 103) і має широкі повноваження з організації виконавчої гілки влади (див. пункт 13 частини першої статті 105, а також статтю 118).

Засідання Верховної Ради

Статті 81 і 82 проекту передбачають роботу Верховної Ради на сесійній основі з двома черговими сесіями невизначеної тривалості та позачерговими сесіями, які проводяться на вимогу. Це не вважається найкращим способом організації функціонування національного законодавчого органу в період політичної нестабільності й радикальної реформи правової системи. Короткотривалі сесії були типовими для колишньої радянської системи управління. Результат добре відомий: вона позбавляла національний представницький орган реальної влади та впливу на політичне життя країни. Тому найкраще чітко визначити тривалість сесій Верховної Ради, встановивши тривалість двох чергових сесій, або навіть прийнявши одну більш довгу сесію (наприклад, 9 місяців), як це передбачено реформою у Франції від 5 серпня 1995 року. З іншого боку, треба також уникати протилежної альтернативи, схваленої у Болгарії у 1991 році, яка передбачає одну постійну сесію, оскільки безперервна політична діяльність призводить до неналежної якості парламентської роботи.

Зауваження щодо конкретних статей

Стаття 74, частина 2

Згідно з положеннями цієї статті, сенатори обираються через прямі вибори у багатомандатних округах. Це призводить до встановлення системи пропорційного представництва, можливо, на основі партійних списків. У результаті сила політичних сил у Сенаті може бути рівною силі у Палаті Депутатів, а отже, обидві Палати можуть певним чином дублювати одна одну. Тому заслуговує розгляду альтернатива утворення одномандатних виборчих округів. Перевагою буде встановлення більш чіткої основи для територіального представництва регіонів, що зробить самих сенаторів більш незалежними від політичних сил, які висунули їх кандидатами і підтримували під час виборчої кампанії.

Стаття 80, частини 3 і 4

Текст визначає, що відповідна палата може припинити повноваження депутата, якщо він порушує положення про несумісність, і що таке рішення підлягає оскарженню у суді. Однак важко погодитися, що рішення палати Верховної Ради повинні контролюватися судом загальної юрисдикції, краще передбачити судовий розгляд Конституційним Судом.

Стаття 81, частина 4

Роль найстаршого за віком народного депутата необхідно визначити більш конкретно. Потрібно встановити, що під його головуванням депутати приймають присягу і обирають голів двох палат.

Стаття 82, частина 1

Як зазначалося вище, необхідно конституційно гарантувати достатню тривалість парламентських сесій, щоб уможливити ефективне функціонування законодавчого органу.

Стаття 83, частина 1

Згідно з цим положенням для видалення представників громадськості із зали засідання палати вимагається більшість у дві третини депутатів або сенаторів, присутніх на засіданні. Ця вимога видається надмірною. Простої більшості буде достатньо разом із зобов'язанням опублікувати рішення, прийняті на сесії *in camera*.

Стаття 84, частина 1, п. 2

Як зазначалося вище, було б доцільно залишити за Президентом можливість скликати референдум, за винятком референдумів з питань зміни території України, передбачених у статті 69.

Стаття 84, частина 1, п. 9

Було б доцільно надати Конституційному Суду вирішальну роль у процедурах імпічменту. Див. зауваження до статті 109 нижче.

Стаття 85, пункт 1 та 2 разом із статтею 90, частина 2

Згідно з пунктом 1 статті 85 Палата Депутатів затверджує призначення Прем'єр-міністра. Згідно з пунктом 2 статті 85 вона має право розглядати і приймати рішення щодо програми діяльності Кабінету Міністрів. Призначення Прем'єр-міністра і схвалення урядової програми тісно пов'язані, тому було би краще мати єдину процедуру, що об'єднує обидва рішення. Це також впливатиме на зміст п. 2 статті 90, який передбачає можливість розпуску Палати Депутатів Президентом, якщо вона двічі відхилить програму Уряду.

Стаття 86

Стаття 86 стосується здійснення парламентського контролю за Урядом. За існуючих обставин цей контроль повинен бути безперервним і складатися з ряду різних форм. У проекті передбачається, що після обговорення відповіді простий запит може перетворитися на голосування резолюції недовіри. Це спричиняє небезпеку штучного створення конфліктів, і було б бажаним розмежувати різні процедури.

Стаття 93, п. 1

Ця стаття надає право законодавчої ініціативи також Президенту. Цього необхідно уникати, оскільки Президент не несе політичної відповідальності перед Парламентом, і тому закони є правовим засобом втілення конкретної політики. Право законодавчої ініціативи стосовно виконавчої влади необхідно залишити за Урядом, а не надавати

Президенту. Якщо Уряд подає закон, він тим самим виражає бажання втілити свою програму.

Стаття 94

Надмірною є вимога двох третин більшості у Палаті Депутатів для подолання суперечностей між нею та Сенатом щодо законопроекту. Така висока вимога може перешкоджати законодавчому процесу в період суттєвих політичних та економічних реформ.

Стаття 95, частина 4

Передбачувана більшість у дві третини членів обох палат для подолання вето Президента, яким призупиняється введення в дію закону, є теж надмірною і може стримувати законодавчу діяльність. Достатньо абсолютної більшості членів обох палат.

Розділ V

Президент України

Загальні зауваження

Стосовно цього розділу проект пропонує значні удосконалення порівняно з попередніми текстами.

Особливо вітається неврахування у теперішньому проекті положення, яке вимагало кворуму принаймні 50% виборців, що взяли участь у виборах Президента, для того, щоб вибори вважалися правомірними. Це унеможлиблює непередбачувані пролонгацію виборів Президента.

Подальшим удосконаленням є відсутність у цьому проекті положення про вираження недовіри Президенту шляхом всенародного референдуму (див. також вище викладені зауваження щодо Розділу 3) або парламентського голосування. Це могло б внести у державну систему серйозний постійний елемент нестабільності.

У коментарях до статті 95 вже зазначалося, що необхідна більшість у дві третини членів кожної палати для подолання вето Президента на прийнятий Парламентом закон вважається надто високою.

Зауваження щодо окремих статей

Стаття 105, частина 2

Треба оцінити належним чином, що повноваження Президента видавати універсали, укази і розпорядження, обов'язкові до виконання на території України, повинні базуватися на Конституції або законах і мати за мету реалізацію Конституції та законів. Оскільки надання Президенту Конституцією законодавчих повноважень є досить нечастим явищем, його повноваження у проекті Конституції України є дуже широким, що у важкий перехідний час може бути прийнятним. Однак варто обговорити, чи повинні нормативні акти Президента згідно зі статтею 105 бути обов'язковими лише для виконавчої гілки, зважаючи на те, що нормативні акти стосовно прав і обов'язків приватних осіб повинні видаватися лише у формі закону або указів, санкціонованих конкретним законом, який чітко

забезпечує видання таких указів і встановлює їх мету та межі. У правових системах США, Німеччини та інших країн це є конституційним принципом, який міститься у засадах функціонального поділу влад, за яким зміст основних нормативних рішень робиться самою законодавчою владою, а не залишаються у сфері повноважень виконавчого органу.

Стаття 109

Вже зазначалося у зауваженнях до п. 9 ч. 1 статті 84, що процедура імпичменту має значною мірою правовий та конституційний характер, що зумовлює необхідність перевірки справи про імпичмент Конституційним Судом та прийняття ним відповідного висновку. Проте, слід зазначити, що цю процедуру значно удосконалено порівняно з попередніми проектами. До прийняття рішення Верховної Ради забезпечуються вивчення справи Конституційним Судом і отримання його висновку про додержання передбаченої Конституцією процедури розслідування цієї справи, а також попереднього висновку Верховного Суду України про те, чи мають висунуті звинувачення ознаки тяжкого злочину.

Розділ VI

Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої гілки влади

Загальні зауваження

Удосконаленням законопроекту є те, що він тепер не передбачає «схвалення персонального складу Уряду України» Верховною Радою, як це було у попередньому проекті, а лише надає Палаті Депутатів повноваження затверджувати призначення Прем'єр-міністра України за поданням Президента України. Попередній проект міг би серйозно обмежувати можливості реалізації повноважень Президента при формуванні Кабінету Міністрів, що мав би складатися з осіб, які, на думку Президента, були найкомпетентнішими у виконанні його політичної програми.

Цей проект залишає відкритим питання, які були б наслідки, якби Палата Депутатів (чия більшість цілком може бути в політичній опозиції до Президента) постійно відмовлялася б затвердити пропозиції Президента щодо призначення Прем'єр-міністра. Тому не можна виключати небезпеку патової ситуації між Президентом і Палатою Депутатів. Виходом могло б бути, як запропоновано у зауваженнях до пунктів 1 і 2 статті 85 та частини другої статті 90, встановлення зв'язку між рішеннями Палати Депутатів щодо особи Прем'єр-міністра та урядової програми. Тоді повноваження Президента розпускати Палату Депутатів також існувало б у разі неодноразової відмови затвердити призначення Прем'єр-міністра.

Зауваження щодо окремих статей

Стаття 114, частина 2

Повноваження Кабінету Міністрів видавати акти, обов'язкові до виконання, яке передбачене в частині другій статті 114 проекту Конституції, повинно підпадати під певні чіткі обмеження: їх обов'язкова сила повинна бути обмежена органами виконавчої влади, або, якщо йти далі, наприклад, стосовно прав і обов'язків приватних осіб, повинна ґрунтуватися на положеннях закону, що визначає основний зміст і предмет таких актів. Інакше повноваження законодавчої влади видавати нормативні акти можна обійти або послабити.

Розділ VII Прокуратура

Загальні зауваження

Проект є обнадійливим, особливо у порівнянні з попередніми варіантами. Повноваження і межі прокурорського нагляду визначені таким чином, щоб позначити суттєве перетворення колишньої так званої «прокуратури». Це є вирішальним кроком до демократії в Україні. Прокуратура діє від імені держави в суді та відіграє провідну роль у попередньому слідстві.

Зауваження щодо окремих статей

Стаття 119, пункт 5

Згідно з цим положенням прокуратура повинна представляти інтереси держави або громадянина в суді у випадках, встановлених законом. Рекомендується, щоб це представництво обмежувалося випадками, коли зачіпається суспільний інтерес і коли немає жодного конфлікту з основними правами і свободами особи. Особа повинна сама вирішувати, чи звертатися по державну допомогу, чи ні.

Стаття 121

Закон про прокуратуру повинен визначати прокуратуру як систему з відносно незалежними повноваженнями, переважно організовану відповідно до судової системи. Вищий орган повинен безпосередньо контролювати нижчий. Однак найвищий органи не повинен безпосередньо контролювати найнижчий. У такий спосіб система прокурорського нагляду була б захищеною від прямого політичного втручання і впливу.

Розділ VIII

Правосуддя

Загальні зауваження

Розділ необхідно розглядати у контексті статті 50 проекту Конституції. Частина 1 цієї статті передбачає, що всі права і свободи людини повинні бути захищені судами, а частина 4 дає право кожному звертатися за захистом своїх прав і свобод до судових установ, установ ООН і Ради Європи.

Частина 2 статті 50 гарантує кожному право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних посадових осіб. Є позитивним, що у такий спосіб встановлюється судовий контроль над адміністративними органами і забезпечується конституційна основа для адміністративного правосуддя. Однак, у цивільних і частково кримінальних справах не буде таких попередніх рішень державного органу. Проте, важливо забезпечити також конституційне право мати доступ до незалежних і неупереджених судів для вирішення цивільних та кримінальних справ, згідно зі статтею 6 Європейської конвенції з прав людини.

Не вважається необхідним позбутися інквізиторського принципу повністю, але акцент повинен робитися на принцип змагальності.

Зауваження щодо окремих статей

Стаття 122

Для того, щоб уникнути будь-якої двозначності у відносинах між судовою і виконавчою владою, необхідно додати слова «і виключно» у перше речення статті 122.

Стаття 124, частина 3

Згідно з цим положенням перше призначення судді повинно бути на п'ятирічний строк. Процес реформування судової системи означає, що будуть призначатися особи з дуже обмеженим професійним досвідом.

Розділ ІХ

Територіальний устрій України

Стаття 130

Ця стаття схожа на політичну програму, а її нормативний зміст є дуже бідним. Співвідношення між централізацією та децентралізацією визначене нечітко і це залишає законодавцю можливість встановлювати рівновагу між цими двома різними цілями за відсутності чітких критеріїв цієї рівноваги, особливо коли повинна переважати та чи інша мета.

Стаття 131

Ця стаття віддає перевагу децентралізації, коли визначає, що система адміністративно-територіального устрою України «складається» з Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. Однак статті 116 і 117 передбачають існування місцевих органів державної виконавчої влади, очолюваних головами відповідних державних адміністрацій, які обов'язково підзвітні центральним державним органам.

Щодо способів децентралізації необхідно пам'ятати, що вона може здійснюватися двома різними шляхами: або у формі автономного самоврядування громад, або у формі децентралізованих державних органів. Хоча обидва ці вирішення згадуються у Конституції, питання співіснування децентралізації та централізації нечітко вирішене у той же спосіб, як, наприклад, у статті 5 Конституції Італії, де очевидну перевагу надано місцевому самоврядуванню.

Рекомендується перенести положення статті 130 до Розділу І проекту Конституції і поєднати їх зі статтею 7, а Розділ ІХ можна удосконалити більш конкретними та чіткими положеннями.

Розділ Х

Автономна Республіка Крим

Розділ Х проекту Конституції не пропонує чіткого бачення статусу Автономної Республіки Крим.

Закон про Автономну Республіку Крим

Згідно з частиною 2 статті 132 закон про АРК приймається Верховною Радою України відповідно до порядку, визначеного для прийняття законів України. Це витікає з прес-релізів, однак, Комісія не отримала тексту рішення про те, що Парламент України, в принципі, затвердив Конституцію АРК, але відправив окремі положення на доопрацювання до *Верховної Ради* Криму. Тому не зовсім ясно, чи цей текст насправді набрав чинності. До того ж, очевидно, текст було прийнято простою більшістю депутатів, а не більшістю, потрібною для прийняття конституційних

законів. Тому може здаватися, що ця Конституція АРК фактично є законом про Кримську Автономію, передбаченим у статті 132 проекту Конституції. Отже, єдиною формальною конституційною основою Кримської Автономії є сам текст Конституції України, який, однак, не містить багатьох положень з цього питання і залишає українському законодавцю великий простір для дій. Оскільки закон схвалюється згідно з порядком, визначеним для прийняття звичайних законів, український законодавець матиме повну свободу для імплементації положень Конституції України стосовно Кримської Автономії і зможе у будь-який час вносити зміни до Конституції АРК, розширюючи або обмежуючи обсяг Кримської Автономії без участі органів влади АРК.

Захист повноважень органів влади Автономної Республіки Крим

Згідно зі статтею 150 проекту *Верховна Рада АРК* може звертатися до Конституційного Суду України для встановлення конституційності законів та підзаконних нормативно-правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та актів Кабінету Міністрів. Це дуже важливе положення, тому що воно забезпечує гарантію юрисдикції АРК, наділяючи її представницький орган таким правом у разі, коли акти державних органів влади будуть протирічити Конституції України, особливо тим конституційним положеннями, які стосуються автономії Криму.

Однак, конституційне рішення вимагає існування фіксованого критерію, згідно з яким треба оцінювати конституційність актів, поданих на перевірку до Конституційного Суду. Стосовно АРК Конституційний Суд має у своєму розпорядженні дуже обмежений критерій, тому що в Конституції України надано лише кілька сутнісних елементів автономії Криму, а перевірка Суду, вочевидь, обмежена додержанням Конституції України з боку органів влади. Коли Конституція залишає законодавцю свободу дій, судовий перегляд законодавства є дуже обмеженою гарантією. Тому Верховна Рада АРК не може скаржитися на можливі обмеження автономії Криму, прийняті, наприклад, українським законодавцем при втіленні його свободи вибору.

З іншого боку, згідно зі статтею 133 проекту Конституції «нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України». Це положення означає, що нормативні акти АРК не мають попередньої сфери регулювання, оскільки це належить до повноважень українського законодавця. Межі між українським законодавством і нормативними актами АРК можна завжди змінювати на розсуд української законодавчої влади, яка буде вільна змінювати повноваження «законодавця» АРК та ігнорувати рішення Конституційного Суду, прийняті на основі попереднього законодавства України.

Вказані недоліки особливо очевидні, якщо мається на увазі, що проект не передбачає переліку питань, вирішення яких віднесено до відання органів

влади АРК: на українського законодавця покладено завдання забезпечити, щоб такий перелік був визначений, і він може розширювати чи обмежувати його на свій розсуд. Існує небезпека, що український законодавець діятиме на підтримку своїх власних інтересів, якщо відповідає дійсності те, що при розширенні повноважень органів влади АРК йому доведеться обмежувати свої власні повноваження і навпаки.

Рекомендується перелічити у Конституції чи у спеціальному законі, який не може бути скасований українським законодавцем «згідно з порядком, встановленим для прийняття законів України», питання, що належать до повноважень органів влади Криму. Більш того, статтю 133 можна змінити так, щоб нормативно-правові акти АРК не суперечили Конституції України і базовим засадам українських законів. Рекомендується посилити конституційні гарантії кримської автономії: цього результату можна досягти шляхом чіткого конституційного розмежування відповідних функцій держави Україна та АРК, що матимуть обов'язкову силу і для українського, і для кримського законодавця.

Правові акти Автономної Республіки Крим

Проект не передбачає прийняття законів Автономної Республіки Крим, він тільки згадує «нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим» у статті 133. Однак, ці акти можна подавати на юридичну експертизу до Конституційного Суду України як і інші українські закони або інші нормативно-правові акти (стаття 150).

Стаття 136 передбачає, що Президент України може призупиняти рішення і постанови Верховної Ради АРК, які суперечать Конституції, та одночасно звертатися до Конституційного Суду України. Тепер питання полягає в тому, чи рішення і постанови, згадані у цій статті, включають нормативно-правові акти органів влади АРК. У такому разі право Президента на призупинення було би недоцільним й порушувало б презумпцію конституційності правових норм. Можна заперечувати, що стаття 133 і стаття 134 передбачають різницю між нормативно-правовими актами з одного боку та рішеннями і постановами – з іншого, і тому стаття 136 не стосується нормативно-правових актів згідно зі статтею 133. Однак, у розділі про Конституційний Суд статті 150 знову використовується термін «нормативно-правові акти АРК», і це положення повинно відповідати статті 136. Органам АРК не надано ніяких повноважень приймати нормативно-правові акти, крім рішень і постанов, згаданих у статті 134. Тому можна дійти висновку, що стаття 136 стосується і нормативно-правових актів.

Це необхідно уточнити, а можливість Президента призупиняти правові акти варто обмежити актами, що не мають нормативного характеру.

Розділ XI

Місцеве самоврядування

Загальні зауваження

Цей розділ був значно переглянутий у порівнянні з попередніми проектами. Тепер текст є достатньо чітким і точним.

Стаття 139

Згідно з частиною 3 статті 139 районні та обласні ради формуються опосередковано, районна рада – з сільських, селищних та районних в містах, а обласна рада – з районних та міських (міст обласного значення) рад області. Це треба розглядати у зв'язку зі статтею 138, яка розрізняє територіальні громади (мешканців сіл, селищ і міст), що мають право місцевого самоврядування, і районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси громадян сіл, селищ і міст. Тому можливо було б прийняти різні виборчі системи для обох рівнів, які вимагають прямих виборів до рад територіальних громад та опосередкованих виборів до районних і обласних рад. Вочевидь, районні та обласні ради, згідно зі статтею 141, не мають виконавчих функцій, а лише дорадчі, а виконання їх рішень може бути покладено на органи територіальних громад.

Розділ XII

Конституційний Суд

Загальні зауваження

Розділ XII проекту Конституції запроваджує постійно діючий Конституційний Суд. Це повністю відповідає прийнятій в нових демократичних країнах практиці, що превалює, захищати конституційність свого власного правопорядку за допомогою конкретного, постійного і незалежного судового органу.

Зауваження щодо окремих статей

Стаття 146

Ця стаття передбачає призначення половини суддів Конституційного Суду Президентом і Сенатом (див. також п. 1 ст. 87 і п. 19 ч.1 ст. 105). Постає питання, чи можна на практиці заблокувати діяльність Конституційного Суду, не призначивши суддів.

Стаття 147

Незалежність Конституційного Суду зумовлюється наявністю власного бюджету. Важливо, щоб Суд міг розпоряджатися своїм бюджетом без будь-якого втручання. Було б доцільно ввести у статтю 147 положення, аналогічне статті 129 проекту.

Стаття 149

Необхідно дослівно підтвердити *expressis verbis* у Конституції, що рішення про дострокове звільнення з посади судді Конституційного Суду є виключною компетенцією самого Суду. Однією з причин дострокового звільнення є порушення присяги, тому було б корисно передбачити у Конституції текст присяги суддів Конституційного Суду (порівняйте ст. 103 для Президента).

Стаття 150

Право офіційного тлумачення.

Одним з повноважень Конституційного Суду є «офіційне тлумачення Конституції і законів». У той час як є очевидним, що Конституційний Суд має тлумачити Конституцію, щоб приймати свої рішення, то схвалення офіційного тлумачення Конституції вбачається поза межами звичайних функцій судового органу. Можна передбачити, щоб Конституційний Суд міг висловлювати дорадчі думки, розтлумачуючи конституційні положення стосовно певних конкретних проблем.

Давати офіційне тлумачення звичайних законів вважається поза сферою повноважень Конституційного Суду. Для того, щоб встановити конституційність закону, Конституційний Суд доведеться часто його тлумачити. Однак, це не повинно бути спеціальним повноваженням Суду.

Відсутність положення про контроль над конкретною нормою

Згідно зі статтею 50 проекту Конституції всі права і свободи людини захищаються судами. Із спеціальних повноважень Конституційного Суду випливає *per argumentum e contrario* – конституційні права і свободи повинні гарантуватися і застосовуватися також усіма судами загальної юрисдикції. Практика інших країн доводить, що порушення прав людини часто є наслідком простого застосування законів чи інших норм, які самі по собі суперечать Конституції. Якщо відбувається таке порушення, суди загальної юрисдикції (які мають застосовувати закон, поки він не буде визнаний Конституційним Судом нечинним) повинні мати право вирішувати питання щодо конституційності норми, не переглянутої Конституційним Судом (конкретний контроль над нормою, випадковий контроль над нормою). Частина 2 статті 150 обмежує право Верховного Суду звертатися з позовом до Конституційного Суду. Ця процесуальна перешкода значно затримуватиме і перешкоджатиме ефективному захисту прав людини.

Відсутність положення щодо конфліктів повноважень

Конституція містить переліки повноважень різних державних органів. Вони не завжди є точними, зумовлюють можливість виникнення конфліктів між цими органами. Тому вбачається необхідним надати Конституційному Суду повноваження ухвалювати рішення у таких випадках.

Стаття 151

Стаття 151 запроваджує превентивний контроль (див. також ст. 159 змін до Конституції). Необхідно уточнити, чи висновки, прийняті Конституційним Судом згідно з цією процедурою, мають обов'язкову юридичну силу, чи ні.

Стаття 152, частина 2

Згідно з цим положенням закони та інші правові акти, визнані Конституційним Судом неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення рішення про їх неконституційність. Необхідно забезпечити, щоб таке рішення було опубліковане в офіційному бюлетені.

Розділ XIII

Внесення змін до Конституції

Загальні зауваження

Процедура внесення змін до Конституції видається надто складною. Таке враження може частково складатися завдяки тому, що відповідні положення іноді сформульовані дуже незграбно.

Зауваження до окремих статей

Стаття 155

Це положення гарантує додержання *acquis* у сфері прав людини, передбачаючи, що конституційні права і свободи не можна заборонити чи обмежити шляхом внесення змін до Конституції; їх можна тільки поліпшити, розширити або підсилити. Це відповідає принципам, закріпленим у ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 16 та ст. 17 Конституції.

Формулювання видається вдалим, оскільки воно охоплює права, гарантовані у розділі I, а не лише ті, що гарантовані у розділі III.

Стаття 157

Надзвичайно обмежувальним є надання лише Президенту України права вносити законопроекти про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції. Це суперечить принципам демократії і надає значну свободу дій Президенту в ініціюванні, наприклад, виборів та референдумів. Правильно, що проект не визначає виборчі системи, які повинні бути застосовані для втілення змін до Конституції. Проте, стаття 157 блокувала б внесення змін до розділу III без ініціативи Президента, навіть, якщо політичні партії погодилися би «конституціоналізувати» вибір електоральної системи.

Розділ XV

Перехідні положення

Стаття 1

Чи має на увазі стаття 1 Перехідних положень визнання нечинними попередніх законів та інших нормативно-правових актів, що суперечать Конституції? Чи вона дозволяє Конституційному Суду перевіряти конституційність правових актів, «прийнятих до набуття чинності цією Конституцією»? Обидва варіанти можливі, однак постає запитання, чи можна звертатися до Конституційного Суду з питань щодо конституційності старих законів, інших нормативно-правових актів. Оскільки згідно зі статтею 150 для цього немає належної процедури, альтернатива скасування може виглядати як така, якій віддається перевага. Однак скасування може тягти за собою проблеми, коли попередні закони суперечать принципу Конституції, і цей принцип є занадто розпливчастий, щоб замінити цей закон, забезпечуючи правове вирішення цієї проблеми.

Стаття 4

Стаття 4 Перехідних положень продовжує суперечливу лінію щодо судової системи. Можна порадити обирати або призначати нових суддів до того, коли «буде сформована судова система України згідно зі статтею 123 цієї Конституції», а не чекати «закінчення строку, на який вони були обрані або призначені». Таке рішення гарантувало б узгодженість із загальним функціонуванням судової системи.

Висновки

Беручи активну участь в розробці тексту цього проекту [Конституції], Комісія із задоволенням відзначає, що цей текст свідчить про значне просування вперед порівняно з попередніми проектами і в цілому видається хорошою основою для становлення України як плюралістичної демократичної держави, що забезпечує захист прав людини.

Комісія виходить з того, що будь-яка конституція є політичним документом і буде завжди результатом політичного компромісу. Тому природно, що цей текст містить положення, частково зумовлені попередніми традиціями, що не задовольняють, зокрема, іноземного юриста. Стосовно теперішнього проекту це стосується розділу про права людини з його неосяжним і недиференційованим переліком соціальних прав, права на безпечне довкілля. Інституційні розділи відображають вибір Україною напівпрезидентської форми правління. Загалом їх положення могли б бути внеском у заснування й функціонування стабільних демократичних інституцій, хоча повноваження Президента певним чином можуть вважатися надмірними. Також обнадійливим є те, що прокуратура більше не матиме завдань загального правового нагляду, які вона виконувала у радянські часи.

Розділ проекту про Автономну Республіку Крим передбачає лише незначний захист цієї автономії. Його можна доопрацювати з метою

забезпечення прагнень населення Криму, привівши у відповідність з останніми рішеннями стосовно Конституції АРК.

У цілому Комісія вважає, що цей проект є хорошою основою для прийняття Конституції. Це завдання видається нагальним, оскільки консолідація українського суспільства вимагає прийняття Конституції незалежної держави. Конституційний Договір між Верховною Радою і Президентом, підписаний 8 червня 1995 року, передбачає «визнати за необхідне створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в строк не пізніше одного року з дня підписання цього Конституційного Договору». Тому прийняття Конституції на основі цього тексту виглядає бажаним.

Що стосується способу прийняття Конституції то, треба виключати можливість прийняття її шляхом референдуму. Народ як суверен міг би висловити свою думку через референдум, і була б зменшена небезпека, що певні політичні сили зможуть в подальшому самостійно змінювати «правила гри».

Страсбург, 11 березня 1997 року

<S:\cdl\doc\97\cdl-inf\inf2/E>

CDL-INF (97) 2

ВИСНОВОК ЩОДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

ухвалений Венеціанською Комісією на 30-му пленарному
засіданні у Венеції 7 – 8 березня 1997 року

на основі коментарів

- пана С. БАРТОЛЕ (Mr S. BARTOLE)(Італія),
- пана Г. БАТЛІНЕРА (Mr G. BATLINER)(Ліхтенштейн),
- пана Я. КЛУЧКИ (Mr J. KLUČKA)(Словаччина),
- пані А. МІЛЕНКОВОЮ (Mrs A. MILENKOVA) (Болгарія),
- пана Г. ШТАЙНБЕРГЕРА (Mr H. STEINBERGER) (Німеччина) та
- пана А. ДЕЛКАМПА (Mr A. DELCAMP)

Переклад автентичний
Л.В. Дюшиков
 02.05.2010 начальник бюро
 перекладу акад.
 аequis comitatus



Висновок щодо Конституції України

Вступ

Листом від 10 липня 1996 року, Голова Комітету з юридичних справ і прав людини Парламентської Асамблеї Ради Європи пан Хагерд попросив Комісію надати оцінку новій Конституції України з точки зору прав людини, верховенства права, парламентської демократії та прав меншин.

Нагадаємо, що Комісія на своєму 27-му засіданні 17-18 травня 1996 року ухвалила Висновок щодо проекту Конституції України (CDL-INF(96)6), і що остаточно прийнята Конституція заснована на проекті, що вже був розглянутий Комісією. Оскільки текст Конституції вже був завершений, не всі зроблені в попередньому Висновку коментарі повторюються в цьому тексті. В цьому Висновку відображені ті проблеми, які здаються суттєвими для подальшого розвитку конституційного ладу України та стосуються моніторингу, який проводить Парламентська Асамблея Ради Європи.

Цей Висновок ґрунтується на письмових коментарях пана Бартоле (Італія), пана Батлінера (Ліхтенштейн), пана Клучки (Словаччина), пані Міленкової (Болгарія) та пана Штайнбергера (Німеччина), а також пана Делкампа (Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи). До уваги були взяті також попередні коментарі, надані щодо законопроектів паном Агіаром де Луке (Іспанія), пані Сухоцькою (Польща) та паном Свободою (Чеська Республіка), та результати обговорень впродовж 28-го та 29-го засідань Комісії.

Розділ I

Загальні принципи

Цей розділ заслуговує на позитивну оцінку – він був додатково вдосконалений порівняно з попередніми проектами. Як і решта тексту Конституції, цей розділ відображає прагнення України стати демократичною, соціальною та правовою державою (див., зокрема, статтю 1).

У цьому розділі знайшли належне відображення такі елементи верховенства права:

- Конституція має найвищу юридичну силу і її норми є нормами прямої дії; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй (стаття 8);

- визнається принцип поділу державної влади, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (Стаття 6);

- принцип законності знайшов подальше чітке формулювання в статті 19;

- конституційні положення щодо прав людини суди мають застосовувати безпосередньо (частина 3 статті 8).

Стаття 9 робить ратифіковані міжнародні договори частиною національного законодавства. В цій статті все ще відсутні посилання на звичаєве міжнародне право і загальновизнані принципи права, а посилання на загальновизнані принципи та норми міжнародного права було введено в статтю 18 з огляду на зовнішню політику України.

Подальшою позитивною зміною є те, що в частині другій статті 5 тепер стверджується, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Як і раніше, критиці піддається стаття 3, в якій людина все ще визнається найвищою соціальною цінністю, а не просто найвищою цінністю.

Розділ II

Права, свободи та обов'язки людини і громадянина

Загальні коментарі

У першу чергу слід зазначити, що перелік прав, що захищаються, достатньо повний, і це демонструє готовність захищати всю сферу прав, гарантованих Європейською Конвенцією з прав людини, та гарантувати здійснення цих прав на практиці. Дуже високо цінується також те, що статті 22 та 157 гарантують захист сутності прав людини, забороняючи скасування прав людини шляхом внесення змін до Конституції. Особливо важливими є також частина 3 статті 8 та частина 1 статті 55, в яких передбачається, що права людини безпосередньо застосовуються і захищаються судами.

З іншого боку, певні слабкі сторони, підкреслені у висновку Комісії щодо проекту Конституції, залишаються, зокрема відсутність структурованості цього розділу та використання однакового формулювання для соціальних, економічних та екологічних прав, з одного боку, і для основних свобод – з іншого. В цьому відношенні ми посилаємося на попередній висновок Комісії.

Комісія розуміє, що в колишніх соціалістичних країнах існує традиція збереження в Конституції великої кількості соціальних прав, і що суспільства в цих країнах дуже прихильні до цієї традиції.

З іншого боку, ситуація в Україні істотно змінилася від часів соціалістичного періоду, і тепер країна має Конституцію, яка повинна застосовуватися судами безпосередньо і яка ставить перед судами завдання захисту проголошених у Конституції прав. Тому, треба дбати про те, щоб не перенавантажувати суди завданнями, які вони не можуть виконати, розглядаючи без розрізнення права, що можуть здійснюватися безпосередньо через суди, та інші права, які повинні здійснюватися на підставі парламентських законів та актів виконавчої влади. З цієї причини, видається невдалим, що загальне формулювання «кожен має право» однаково застосовується до соціальних, економічних, культурних та екологічних прав. У багатьох випадках, наприклад, в статті 47 щодо права на житло та в статті 49 щодо права на охорону здоров'я, одразу йде речення про те, що держава повинна створити умови для реалізації цього права, і це може означати, що ці права не можуть здійснюватися безпосередньо через суди. Інші права, такі як

право на достатній життєвий рівень (стаття 48) і на безпечне довкілля (стаття 50), жодним чином не обумовлені і тому ризикують створювати нереальні очікування. Якщо суди не в змозі повністю захищати ці права, то це призводить до ризику додаткового підриву довіри до конституційних положень, які гарантують захист основних свобод.

Можливі обмеження прав людини

Конституція України визначає правильний підхід, передбачаючи можливі обмеження постатейно, а не за допомогою звичайного, свідомо розпливчастого загального застереження, що охоплює без розрізнення всі права. Нововпроваджена частина 1 статті 64, згідно з якою конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, реалізує рекомендацію, зроблену у висновку Комісії до проекту, і заповнює значну прогалину в захисті прав людини.

На жаль, разом із загальним застереженням щодо можливих обмежень прав людини, що містилося в частині першій статті 64 проекту Конституції, також була вилучена частина друга цієї ж статті, де йшлося про принцип пропорційності. Оскільки багато обмежень, передбачених окремими статтями Конституції, наприклад, обмеження свободи думки і слова у частині третій статті 34, є досить значними, суттєвим було б, щоб Конституційний Суд України тлумачив різні обмеження прав людини як такі, на які поширюється загальний принцип пропорційності.

Також буде корисним включити до законопроекту положення про права юридичних осіб.

Коментарі щодо окремих статей

Стаття 27

На жаль, як здається, вищу міру покарання не скасовано («Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя» замість «Ніхто не може бути позбавлений життя»).

Стаття 33

У попередньому Висновку Комісії критикувалося те, що проект Конституції дозволяє обмеження свободи пересування з дуже багатьох причин. Тепер їх перелік замінений положенням, яке взагалі дозволяє обмеження, встановлені законом. Це призводить до обмеження звичайним законом конституційного захисту свободи пересування без будь-яких обмежень.

Стаття 55

Дуже важливо, що частина друга статті 55 надає право кожному на оскарження в суді рішень державних органів і таким чином забезпечує конституційну основу для судового контролю над адміністративними органами. Проте, на жаль, не передбачено положення, яке б гарантувало конституційне право доступу до незалежних і неупереджених судів з цивільних та кримінальних питань.

Стаття 64, частина друга

Перелік прав, які не можуть бути обмежені в надзвичайних ситуаціях, виглядає нереально довгим (див., наприклад, статті 47 та 56).

Розділ III

Вибори, референдум

Цей розділ заслуговує позитивної оцінки. Вітається те, що текст більше не містить положень у дусі занадто радикального поняття прямої демократії, а передбачає належну рівновагу між представницькою та прямою демократією.

Зокрема, здається правильним, що пункт другий статті 85 обмежує повноваження Верховної Ради щодо призначення всеукраїнського референдуму лише з питань зміни території України. Зважаючи на потенційну нестійкість кордонів країн Співдружності Незалежних Держав і проблеми меншин як на неминучий результат руйнування колишнього Радянського Союзу, положення статті 73 про те, що територія може змінюватися тільки шляхом референдуму, здається легітимним і може встановити додаткову гарантію суверенітету держави та її територіальної цілісності.

Введення в практику народної ініціативи, як це визначається статтею 72, надає можливість громадянам брати участь у законодавчому процесі. Стаття передбачає додатковий засіб народного контролю за функціонуванням державних органів. Цілком правильно також, що стаття 74 виключає питання податків, бюджету та амністії з можливої сфери дії референдумів.

Розділ IV

Верховна Рада України

Загальні коментарі

Прийнятий текст Конституції істотно відрізняється від проекту, який був предметом попереднього Висновку Комісії, тим, що передбачений проектом двопалатний парламент замінений однопалатним. Проте, в інших відношеннях цей розділ дуже подібний до положень проекту, а певні сумнівні положення, що містилися в його попередніх текстах, зокрема такі як вимога 50%-го кворуму для дійсності парламентських виборів, були вилучені.

Стаття 75

Наданий у цій статті загальний опис ролі Парламенту є правильним та лаконічним.

Стаття 78

Ця стаття цілком правильно відображає потребу в штатних парламентарях. Було б доцільно дещо деталізувати в Конституції питання несумісності мандата депутата з іншою діяльністю.

Стаття 87

Вимога про те, що тільки одна третина конституційного складу Верховної Ради може ініціювати питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів, здається надто високою. Здаються не дуже добре продуманими положення про те, що ці пропозиції не можуть подаватися впродовж одного року з дня схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів. Відповідальність Уряду може виникати з надзвичайно важливих питань, хоча їх немає в програмі діяльності Уряду. Такі дебати мають на меті не відправку Уряду у відставку, а надають можливість для публічного обговорення надзвичайно важливих питань, які з різних причин не можуть належним чином вирішуватися виконавчою владою.

Стаття 90

Конституція забезпечує достатньо стійку основу для діяльності Парламенту. Процедура для саморозпуску більше не передбачається, і Президент може достроково припинити повноваження Парламенту тільки за дійсно виняткових обставин. Норма частини першої статті 90 про те, що повноваження Парламенту закінчуються в день відкриття першого засідання наступного Парламенту, дає можливість уникнути періодів відсутності законодавчого органу, коли його повноваженнями могли б зловживати інші органи.

Стаття 92

Ця стаття містить перелік сфер діяльності, які визначаються виключно законами. Попри те, що закріплення за законодавчими актами Парламенту цих сфер діяльності є позитивним, немає жодного загального положення, яке пояснювало б взаємовідносини між законами, ухваленими Парламентом, повноваженням Президента (на підставі частини 3 статті 106) видавати укази й розпорядження, обов'язкові для виконання на території України, і повноваженням Кабінету Міністрів (на підставі частини 1 статті 117) видавати обов'язкові для виконання постанови та розпорядження.

Стаття 93

Здається сумнівним, чи потрібно надавати право законодавчої ініціативи і Президенту, і Кабінету Міністрів. Глава держави виконує дуже особливі функції і не повинен надто втручатися в поточну політичну діяльність, подаючи законопроекти до Верховної Ради.

Також видається сумнівним, чи потрібно надавати право законодавчої ініціативи Національному банку, який повинен залишатися поза політикою.

Ці положення пояснюються тим, що в Україні доводиться вживати надзвичайні заходи для подолання економічної кризи, пов'язаної з переходом до ринкової економіки (порівняйте із передбаченими пунктом 4 Перехідних

положень широкими повноваженнями Президента
видавати укази в економічній сфері).

Стаття 94

Вимога більшості у дві третини членів Верховної Ради для подолання президентського вето на закони видається надмірною.

Розділ V Президент України

Загальні коментарі

Конституція передбачає напівпрезидентську систему правління, яка подібна до французької системи, але не копіює її. Президент має дуже широкі повноваження.

Певні сумнівні положення, що містилися в проектах Конституції, наприклад, щодо можливості висловлення вотуму недовіри Президенту народним референдумом, були слушно вилучені із завершального тексту.

Коментарі щодо окремих статей

Стаття 102

Гарантування додержання прав людини є завданням судів. Тому сумнівно називати Президента гарантом додержання прав і свобод людини та громадянина.

Проте, позитивним є вилучення з тексту проекту Конституції положення, що надавало б Президентові повноваження сприяти координації діяльності органів державної влади та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Стаття 111

Позитивним є те, що процедура імпічменту Президента здійснюється не лише Парламентом, але й вимагає висновків Конституційного та Верховного судів.

Розділ VI

Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади

Загальні коментарі

Згідно з частиною другою статті 113 Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і підзвітний Верховній Раді. На практиці переважає залежність від Президента. Наприклад, строк повноважень Кабінету Міністрів пов'язується зі строком повноважень Президента, а не Верховної Ради.

Прем'єр-міністра призначає Президент за згодою більше ніж половини конституційного складу Верховної Ради. Конституція не містить жодних положень щодо ситуації, коли Верховна Рада не приймає запропонованого Президентом кандидата, але Президент наполягає на ньому.

Правильним є те, що склад Уряду не повинен схвалюватися Парламентом.

Стаття 118 та 119

Ці статті були значно вдосконалені в порівнянні з попередніми проектами Конституції, і повноваження виконавчої влади на рівні областей, районів, міст Києва та Севастополя були визначені набагато чіткіше. Зокрема позитивним є те, що були вилучені положення про підпорядкування місцевих органів виконавчої влади органам виконавчої влади вищого рівня.

Розділ VII

Прокуратура

Новий розділ про прокуратуру відповідає європейським стандартам, хоча, як і раніше, можна запитати, чому прокуратурі присвячений окремий розділ Конституції.

Треба відзначити, що, згідно з пунктом 9 Перехідних положень (див. розділ XV нижче), прокуратура продовжує здійснювати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію нового законодавства.

Розділ VIII

Правосуддя

Цей розділ також заслуговує на позитивну оцінку.

В тексті з'являються важливі принципи верховенства права:

- стаття 124: правосуддя здійснюється виключно судами;
- стаття 126: незалежність та недоторканність суддів;
- стаття 129: незалежність суддів при здійсненні правосуддя, основні засади судочинства.

Позитивним кроком є також створення Вищої ради юстиції, що може сприятиме посиленню незалежності судочинства на практиці.

Розділ ІХ

Територіальний устрій України

Стаття 132 залишається дещо невизначеною і носить швидше програмний, ніж нормативний характер.

Розділ Х

Автономна Республіка Крим

Прийнятий текст розділу є більш точним і послідовним, ніж текст проекту. Однак, залишається очевидним, що Верховна Рада не забажала надати Криму статус, аналогічний статусу німецької «землі» або іспанського «регіону». В тексті старанно оминається положення про закони Криму, а є тільки посилання на «нормативне регулювання», яке повинне узгоджуватися не тільки з Конституцією України, але і з законами України.

Статті 137 та 138

Позитивним є те, що текст тепер містить перелік повноважень Автономної Республіки стосовно як нормативного регулювання (стаття 137), так і прийняття інших актів (стаття 138). Проте, все ще не ясно, чи має Крим власну закріплену сферу компетенції. В принципі, повноваження Верховної Ради Криму апелювати до Конституційного Суду України повинно передбачати наявність захищеної Конституцією сфери компетенції. З іншого боку, нормативно-правові акти Криму доведеться узгоджувати не тільки з Конституцією, але й із законами України. Тому можна дійти висновку, що центральні органи влади можуть видавати закони в межах сфери застосування статей 137 та 138.

Щоб уникнути суперечностей та конфліктів, які можуть зруйнувати кримську автономію, межі повноважень центральних властей видавати закони в цій сфері можна було б визначити трьома різними способами:

а. Можна сказати, що органи влади Криму повинні дотримуватися національного законодавства з питань, які знаходяться в загальнодержавній компетенції і не збігаються з питаннями, переліченими в статтях 137 та 138.

б. Можна сказати, що національне законодавство може встановлювати принципи права, яких повинні дотримуватися органи влади Криму, чиє завдання полягає в забезпеченні детального регулювання питань, перелічених у зазначених статтях.

с. Можна сказати, що національне законодавство може регулювати питання, перелічені у цих статтях, якщо під загрозою знаходяться національні інтереси.

Остання альтернатива є найгнучкішою, але вона може сприяти розширенню національної компетенції, якщо Конституційний Суд буде дотримуватися загальнодержавного тлумачення у визначенні національних інтересів. Це може викликати розбіжності у висновках та конфлікти.

Розділ XI

Місцеве самоврядування

Цей розділ заслуговує позитивної оцінки. Його текст порівняно з попередніми проектами було уточнено та вдосконалено. Комісія відзначає, що експерт Конгресу місцевих та регіональних влад Європи професор Делькамп (Delkamp) дійшов висновку, що положення цього розділу в цілому відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування. Конституція належним чином розрізняє первинну компетенцію місцевого самоврядування і надані йому повноваження. Пункт 7 Перехідних положень передбачає передачу повноважень обраним головам, відповідальним перед відповідними радами.

Оскільки багато деталей безпосередньо в Конституції не врегульовано, майбутній розвиток значною мірою залежатиме від законодавства.

Розділ XII

Конституційний Суд України

Загальні коментарі

Відповідно до цього розділу створюється постійний Конституційний Суд. Це повністю відповідає переважній практиці в нових демократіях щодо захисту конституційності нового правового порядку окремим, постійним та незалежним судовим органом і може тільки вітатися. Прийнятий текст здебільшого дуже подібний до проекту Конституції, що попередньо розглядався Комісією. Однак, роль Конституційного Суду було далі розвинено в Законі «Про Конституційний Суд України», прийнятому в жовтні.

Це стосується, зокрема, повноважень Конституційного Суду:

– у тексті Конституції не передбачається процедури подання скарг окремими особами щодо порушення їхніх прав людини, закріплених Конституцією, але він надає парламентському омбудсману (уповноваженому з прав людини) можливість звернення до Конституційного Суду. Закон «Про Конституційний Суд України» вводить таку процедуру на підставі

Розділ XIII

Внесення змін до Конституції України

Загальні коментарі

Цей розділ розтлумачує, що розробники законопроекту бажають мати жорстку Конституцію, яку важко змінити. Це повинно сприяти стабільності конституційного ладу в Україні.

Стаття 156

Видається надмірним вимагати участі двох третин депутатів у поданні законопроекту про внесення змін до певних розділів Конституції. Така більшість вимагається для прийняття законопроекту.

Стаття 157

Необхідно привітати той факт, що Конституція намагається гарантувати сутність прав людини, оголошуючи поза законом їх скасування. Це положення, а також положення про заборону внесення змін, спрямованих на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, залишають Конституційному Суду широкий простір для тлумачення.

Розділ XV

Перехідні положення

Окремі перехідні положення відкладають набрання чинності низки важливих положень Конституції.

Як зазначалося вище при розгляді розділу VII, пункт 9 Перехідних положень не містить граничного строку набуття чинності новими законами щодо прокуратури.

Ряд особливо важливих для свободи людини положень, а саме арешт, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, огляд та обшук житла або іншої власності особи, що були чинними до прийняття Конституції, зберігаються у пункті 13 Перехідних положень на подальший п'ятирічний період. Цей строк здається надзвичайно довгим.

Пункт 12 Перехідних положень відстрочує повне введення в дію нових положень щодо судочинства і призводить до невідповідностей у судовій системі впродовж перехідного періоду.

Висновки

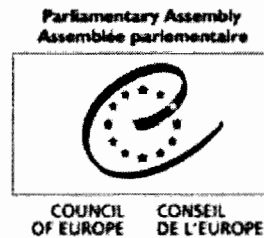
Підбиваючи підсумки, Комісія із задоволенням відзначає, що досить тривалий період, який знадобився Україні як незалежній державі для прийняття своєї Конституції був використаний для безперервного поліпшення тексту, і що в остаточному тексті взято до уваги багато коментарів, зроблених Комісією щодо відповідних проектів.

З іншого боку, кілька положень Конституції залишаються незадовільними з правової точки зору. Наявні невідповідності мають політичні причини і можуть бути пояснені тим фактом, що для прийняття Конституції необхідно було досягти політичного компромісу. Реалізуючи ці положення Конституції, Україна повинна взяти до уваги цей Висновок Комісії, а також відповідні стандарти Ради Європи.

Тепер Конституція повинна пройти випробування на практиці, а складна економічна ситуація в Україні може затримати повну реалізацію нових принципів та поставити під загрозу реалізацію позитивних досягнень тексту. Особливу увагу треба приділити ухваленню законодавства, яке б гарантувало, що перехідні положення Конституції не призведуть до збереження елементів старої системи впродовж значного періоду.

Разом з тим, після декількох років уважного спостереження за конституційним процесом в Україні Комісія бачить все більше підстав для оптимізму. Конституція з одного боку встановлює сильну виконавчу владу під керівництвом Президента з широкими повноваженнями, а з іншого – існує принцип стримувань і противаг законодавчої, виконавчої та судової влади, який повинен запобігати авторитарним рішенням. Принципи верховенства права належним чином відображено у тексті Конституції. Встановлення демократичного місцевого самоврядування, а також надані Конституційному Суду важливі повноваження повинні сприяти утвердженню демократичної культури в Україні.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
Парламентська Асамблея



РЕЗОЛЮЦІЯ 1549 (2007)¹

"ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ"

1. Парламентська Асамблея занепокоєна політичними подіями в Україні в останні місяці, кульмінацією яких став Указ Президента В. Ющенка від 2 квітня 2007 року про оголошення дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Триваюча політична нестабільність є результатом того, що численні українські уряди не мали узгодженої політики, підкріпленої змістовними юридичними, адміністративними та економічними реформами. Політичні реформи, що закріпили б "правила гри" та створили передумови для гарантування демократичних прав і свобод законними інституціями та сприяли б політичній конкуренції, не було завершено дотепер.

2. Асамблея наголошує, що поточна криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної і політичної реформ 2004 року, відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін, без урахування застережень Венеціанської комісії та без проведення широкої публічної дискусії в країні. Асамблея висловлює жаль з того приводу, що гостра критика, висловлена в її Резолюції 1466 (2005), та її неодноразові заклики до органів влади України вирішити терміново ці питання, з тим щоб забезпечити легітимність конституційних змін 2004 року та їх відповідність європейським стандартам, залишилися непочутими.

3. У цьому контексті Асамблея нагадує про свої численні попередні заклики до реформування інституції в Україні, зроблені в Резолюціях 1179 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001), 1346 (2003), 1364 (2004), 1466 (2005) та Рекомендаціях 1395 (1999), 1416 (1999), 1451 (2000) та 1722 (2005). Асамблея визнає досягнення Помаранчевої революції, що дозволили утвердження в Україні основоположних демократичних свобод: у країні є свобода слова та ЗМІ, свобода зібрань, свобода політичної конкуренції та опозиції, а також енергійне громадянське суспільство. Більше того, рік тому країна довела свою здатність провести вільні та справедливі вибори до парламенту. Проте чого Україні не вистачає сьогодні, це гарантій, вбудованих в її демократичні інституції, що консолідували б новоздобуті свободи.

4. Особисті суперечки та нецільові змагання за особисту користь, пов'язану з посадами, призвели до різноманітних спроб деяких політичних сил використати конституційний вакуум, що з'явився після набуття чинності в січні 2006 року суперечливими конституційними змінами 2004 року. Асамблея шкодує, що відсутність незалежних противаг дає змогу ключовим державним органам відчувати себе понад законом. Це серйозно заплямувало репутацію усіх політичних лідерів в Україні.



Переклад українською мовою
Л.В. Дюжикова
02.05.2010 *начальник Бюро*
перекладу асамблеї
асамблеї парламентаріе

5. Асамблея звертається з терміновим закликком до Президента, членів парламенту та Уряду України вирішити існуючу кризу в легітимний, суворо конституційний та мирний спосіб: або це буде шляхом проведення законних дострокових виборів в результаті рішення Конституційного Суду України, або шляхом проведення переговорів для досягнення компромісу. У цьому процесі всі політичні сили мають утриматися від різких та упереджених публічних заяв на підтримку чи засудження будь-якої політичної сили в Україні.

6. У цьому відношенні Асамблея відзначає, що найвищі посадові особи держави підтримували діалог впродовж поточної кризи. Асамблея також відзначає той факт, що українським лідерам вдалося забезпечити стабільність та громадянський спокій в країні, що свідчить про наявність внутрішнього потенціалу для подолання кризи. Крім того, позитивним знаком є те, що правоохоронні органи дотепер належним чином виконували свою функцію з підтримання громадського порядку та безпеки без прямого залучення до політичної боротьби і збройні сили зберігали нейтралітет.

7. Проте Асамблея занепокоєна повідомленнями про залучення неповнолітніх у масові політичні акції, що є порушенням Конвенції ООН про права дитини. Асамблея наголошує, що така практика є неприйнятною, та закликає всі політичні сили України дотримуватися вказаної Конвенції, стороною якої Україна є.

8. Асамблея закликає політичні сили України терміново поновити роботу над удосконаленням Конституції України та пов'язаного законодавства, з тим щоб нарешті встановити ефективну систему стримувань і противаг та привести конституційні положення у відповідність до європейських стандартів. Конституційна реформа має стати частиною дискусій, спрямованих на вирішення поточної політичної кризи. Асамблея висловлює сподівання, що Венеціанська комісія буде активно залучена до процесу підготовки пропозицій конституційної реформи.

9. Асамблея підтверджує свою позицію, що відкликання народних представників політичними партіями ("імперативний мандат") є неприйнятним у демократичній державі. Слід вилучити відповідні конституційні положення згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії 2004 р., подібні положення потрібно вилучити з загального законодавства. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни.

10. Асамблея визнає, що як звичайні, так і дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені. Дострокові вибори є нормальною практикою в усіх демократичних державах Ради Європи і як такі можуть бути ключовою складовою політичного компромісу. Проте Асамблея підкреслює, що для того, щоб будь-які вибори вважалися демократичними, вони мають бути проведені відповідно до законної процедури, що робить можливим проведення справедливої виборчої кампанії та вільний вибір людей.

11. У зв'язку з цим Асамблея з занепокоєнням відзначає, що існуючі положення виборчого законодавства, які регулюють дострокові вибори впродовж визначених Конституцією часових меж (60 днів) є недостатніми і не гарантують відповідних умов для чесних і вільних виборів. Асамблея висловлює жаль, що уряд не виконав формально чинний Указ (допоки не буде визнано протилежне) і не виділив необхідне фінансування для цих виборів.

12. Асамблея також настійливо закликає українську владу та політичні сили звернутися якнайшвидше до проблеми системи парламентських виборів, яка може бути однією з причин слабкості політичної системи. Повністю пропорційна система із закритими партійними списками і Україна, як один виборчий округ, як визначено конституційними поправками 2004 року, не гарантує виборів до парламенту, які б

представляли українське суспільство в усьому його розмаїтті.

13. Асамблея засуджує той факт, що судова система України систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади і високопосадовці не виконують рішення судів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції. Незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, яке керується верховенством права. Звідси гостра необхідність проведення комплексної судової реформи, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції.

14. Асамблея знов наголошує, що повноваження єдиного органу конституційного правосуддя – Конституційного Суду України – повинні гарантуватися та поважатися. Тиск у будь-якій формі на суддів є неприпустимим і має розслідуватися й переслідуватися в порядку кримінального судочинства. З іншого боку, прикрим є те, що впродовж восьми місяців існування свого нового повноважного складу Конституційний Суд не прийняв жодного рішення, тим самим не зробивши внесок у здійснення своєї конституційної ролі та у вирішення кризи на її більш ранніх стадіях, що підриває авторитет Суду. Існує нагальна потреба у прийнятті рішення щодо конституційності всіх справ, що перебувають у провадженні, зокрема Указу Президента від 2 квітня 2007 року. Якщо це рішення буде прийнято, воно має бути визнане як обов'язкове усіма сторонами.

15. У світлі вищенаведеного Асамблея рекомендує українським органам влади терміново ухвалити такі конкретні заходи, з тим щоб усунути причини кризи та запобігти подальшій недієздатності демократичних інституцій в Україні:

15.1. поновити проект реформування Конституції, у тісній співпраці з Венеціанською комісією, з тим щоб вдосконалити Основний закон України та привести його у відповідність до європейських стандартів, зокрема в частині положень про розподіл влад, імперативний мандат, правосуддя та прокуратуру, як це передбачено в різних висновках Венеціанської комісії з цього приводу та у Резолюціях Асамблеї 1364 (2004) та 1466 (2005);

15.2. ухвалити та ввести в дію без подальшого зволікання базові конституційні закони (закони про Регламент Верховної Ради України, про парламентські тимчасові спеціальні та слідчі комісії, про центральні органи виконавчої влади, про парламентську опозицію, про референдум, тощо) та привести Закон про Кабінет Міністрів України у відповідність до Конституції України з урахуванням відповідних європейських стандартів та висновку Венеціанської комісії;

15.3. внести зміни до Закону про вибори народних депутатів України, з тим щоб встановити належні процедури організації дострокових виборів у разі розпуску парламенту;

15.4. передбачити зміну системи виборів до Верховної Ради, наприклад, шляхом введення відкритих партійних списків, у яких виборці зможуть вказувати свої уподобання щодо конкретних кандидатів, включених до партійних списків, запропонованих політичними партіями (блоками), та певном поділу країни на різні виборчі округи;

15.5. провести реформування судової системи на підставі Концепції вдосконалення судочинства, схваленої Президентом України у травні 2006 року, з метою створення незалежної та ефективної судової системи в Україні, з урахуванням нещодавнього висновку Венеціанської комісії;

15.6. розпочати реформу системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів і вжити активних законодавчих та практичних заходів для подолання всіх форм корупції, включно з політичною.

16. Асамблея переконана, що для того, щоб ефективно впровадити зазначені вище рекомендації, усі сторони конфлікту мають взяти участь у відкритому та конструктивному діалозі щодо розв'язання існуючої ситуації в Україні.

17. Асамблея закликає Генерального секретаря Ради Європи вжити в пріоритетному порядку всіх належних заходів у його компетенції, з тим щоб сприяти процесові вирішення політичної кризи в Україні. Асамблея також вважає, що діяльність, пов'язана з Планом дій Ради Європи щодо співпраці з Україною, має бути посилена з метою досягнення помітного зміцнення демократичних інституцій в Україні. Асамблея просить Венеціанську комісію надати свій висновок стосовно існуючої законодавчої бази щодо дострокових парламентських виборів в Україні та щодо можливих шляхів поліпшення виборчого законодавства на засадах європейської практики.

18. Асамблея підтверджує свою готовність допомогти Україні подолати політичну кризу або через її традиційні механізми допомоги, або інші спеціальні домовленості. Однак це є завданням українських політичних лідерів - виробити найбільш адекватне вирішення внутрішніх проблем. Асамблея переконана, що ще не було використано всі внутрішні засоби досягнення швидкого, ефективного та легітимного політичного компромісу. Тому Асамблея закликає українських лідерів побудувати нову політичну довіру через створення дієвих механізмів гарантування національної єдності, справедливої політичної конкуренції та узгоджених і комплексних реформ, основні напрями котрих було окреслено в Резолюції Асамблеї 1466 (2005).

¹ Текст ухвалений Асамблеєю 19 квітня 2007 року (16 засідання).