

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ПРОТОКОЛ № 2 ВІД 30 СЕРПНЯ 2019 РОКУ

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ВИДАВЕЦЬ: РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ЗАСНОВНИКИ: ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ ЦЕНТР КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ
РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ГОЛОВНІ РЕДАКТОРИ: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, СЕРГІЙ РІЗНИК

Наша місія — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму як українськими, так і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англомовного та україномовного ідентичних примірників)

ЧАСОПИС ВНЕСЕНО ДО ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ УКРАЇНИ
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ КВ 22166-12066Р ВІД 07.06.2016 РОКУ



УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ЗМІСТ

ВІД РЕДАКЦІЇ /

УКРАЇНА МІЖ СХОДОМ І ЗАХОДОМ АБО МІЖ СПАДЩИНОЮ ТИРАНІЇ ТА ТРАДИЦІЄЮ СВОБОДИ 3
Дейнюс Жалімас

НАУКОВІ СТАТТІ /

ПАРЛАМЕНТСЬКА АВТОНОМІЯ І КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ 11
Михайло Савчин

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДУ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 1015 І СУЧАСНИХ ДИСКУСІЙ 26
Анастасія Іванова

ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В МЕХАНІЗМІ ГАРАНТУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ 36
Марина Ставнічук

ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ В УКРАЇНІ: РЕФОРМУВАННЯ ЗАДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ 49
Христина Слюсарчук

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ /

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ
(ЗА ПОЗИЦІЯМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО) 60
Вікторія Дубас

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / 74

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДОЧИНСТВА /

AMICUS CURIAE ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО СТАТТІ 93 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ
(ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДУ) (РЕЄСТР. № 1015) ВИМОГАМ СТАТЕЙ 157 І 158 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ 81
Олена Бориславська

AMICUS CURIAE ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОСТІ УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 303/2019 ПРО ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ
ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ ВІД 21 ТРАВНЯ 2019 РОКУ 88
Михайло Савчин



Дейнюс Жалімас

Голова Конституційного Суду Литви
професор університету імені Миколаса Ромеріса (Вільнюс)
Інститут міжнародного та європейського права, Литва

Deinius Zhalimas

Chairman of the Constitutional Court of Lithuania
Assoc. Professor in the Mykolas Romeris University (Vilnius, Lithuania)
Institute of International and European Law, Vilnius University, Lithuania

УКРАЇНА МІЖ СХОДОМ І ЗАХОДОМ АБО МІЖ СПАДЩИНОЮ ТИРАНІЇ ТА ТРАДИЦІЄЮ СВОБОДИ¹

UKRAINE BETWEEN EAST AND WEST, OR BETWEEN THE LEGACY OF TYRANNY AND THE TRADITION OF FREEDOM

Я починаю з алегорії, висловленої проф. Вітаутасом Ландсбергісом, першим главою відновленої Литовської держави, який розглядав варіанти геополітичної орієнтації після відновлення незалежності. На запитання про можливість у 1990-х роках Литві обрати нейтралітет, він відповів, що цей варіант схожий на сидіння на стіні, тобто – бути обмеженим у часі без будь-якого визначення, яким шляхом слідувати. Очевидно, що тоді єдиним реальним вибором звільнитися від радянського минулого та російської зони впливу було активно здійснювати західну геополітичну орієнтацію.

Я гадаю, що ця алегорія стіни може бути застосована як до наших країн, так і до інших пострадянських суспільств. Можна сказати, що майже 30 років Україна сиділа на стіні, яку мав на увазі Вітаутас Ландсбергіс. Якщо ви запитаете, чому сидіння на стіні не може бути хорошим варіантом, відповім – через постійний стан перебування між державами-антагоністами або перетворення в сіру зону. Стіну, на якій сиділа Україна, можна описати багатьма способами, тобто як лінію між минулим і майбутнім або між Сходом і Заходом, або між спадщиною тиранії та традицією свободи. Ваш болісний досвід – це наочна демонстрація того, що таке тривале сидіння на стіні зі спробами отримати вигоду з обох боків не змогло запобігти агресії, а також не дозволило вашій країні зростати, забезпечуючи добробут для всіх її громадян. Певною мірою, Україна ще досі в 90-х роках з такими викликами, як захист свого народу та території, зміцнення національної ідентичності та громадянського суспільства, побудова стабільної конституційної демократії та боротьба з корупцією тощо.

¹ Цей матеріал надано автором з нагоди річниці проголошення незалежності України та з метою аналізу проблеми сучасного етапу державотворення в Україні. Перекладено з англійської

Однак я щасливий, що зараз в Україні настав історичний момент. Революція гідності дала ще один шанс зістрибнути зі стіни і рухатися вперед, не оглядаючись в інший бік. Як досягнення Революції, недавній західний геополітичний вибір був закріплений на конституційному рівні і зараз перебуває під найсильнішим можливим правовим захистом. 7 лютого Парламент України прийняв відповідні зміни до Конституції щодо євроатлантичної інтеграції (вони набули чинності 21 лютого). Я також радий, що ці поправки були натхнені литовським досвідом. Вже доведено, що варто закріплювати західну геополітичну орієнтацію на конституційному рівні, щоб забезпечити послідовність та незворотність цього курсу і навіть посилити претензії на членство в ЄС та НАТО перед цими організаціями. Ніхто не знає, чи були б ми такими успішними 15 років тому в досягненні повноцінного членства в ЄС та НАТО, якби не внесли першу умову про геополітичну орієнтацію в свою Конституцію вже у 1992 році. Хотілось б наголосити, що це не було вимогою ЄС чи НАТО, а це було нашою суверенною рішучістю встати на євроатлантичний шлях та закріпити цей курс у Конституції, маючи на увазі наш історичний досвід та заперечуючи спадщину Радянської окупації. Нещодавні зміни до Конституції України були продиктовані аналогічними міркуваннями.

Пані та панове, як ми усі знаємо, останні поправки до Конституції України включили в її Преамбулу положення про європейську ідентичність українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, а також положення, передбачені у відповідних статтях Конституції, щодо обов'язків Верховної Ради, Президента та Уряду здійснювати відповідно до їхньої компетенції стратегічний курс, спрямований на повноцінне членство України в ЄС та НАТО.

Треба сказати, що геополітична орієнтація не так часто прямо виражена в національних конституціях. Однак, безумовно, Україна не перша в цьому. Окрім Литви, я можу також згадати приклади Чорногорії, Угорщини та Чехії, чії національні конституції містять у своїх преамбулах твердження про західну геополітичну орієнтацію (наприклад, аналогічно Україні, в Преамбулі Конституції Чорногорії є заява про європейську та євроатлантичну інтеграцію). Конституція Румунії містить розділ про євроатлантичну інтеграцію. Як і Україна, у 2017 році Грузія, яка також є країною Східного партнерства ЄС, внесла зміни до своєї Конституції, зобов'язавши державні установи вжити всіх необхідних заходів для забезпечення повної інтеграції Грузії в ЄС та НАТО. Звичайно, майже всі країни ЄС мають спеціальні положення чи спеціальні конституційні акти щодо таких основ членства в ЄС, як делегування певної державної компетенції ЄС та інтеграція законів ЄС.

Однак, у Литві конституційний принцип західної геополітичної орієнтації найсильніше виражений та розвинений. Це пояснюється як чіткими положеннями тексту Конституції (спеціальним конституційним актом про неприєднання до пострадянських союзів, спеціальним конституційним актом про членство в ЄС, і положенням про європейську та трансатлантичну інтеграцію, яке існувало в 1996-2003 роках), так і завдячує офіційній конституційній доктрині, розробленій Конституційним Судом.

Звичайно, ви можете запитати, що може зробити Конституційний суд задля підтримання геополітичної орієнтації, коли він не має законодавчих та політичних повноважень. Власне, його внесок може бути величезним. Ми не повинні забувати, що Конституційний Суд є єдиним офіційним тлумачем Конституції. Тому, надаючи обов'язкове тлумачення конституційних положень, Конституційний Суд може пояснити та розвинути зміст цього принципу, розкрити його походження, виявити його взаємозв'язок з іншими конституційними цінностями та загалом усунути прогалини у його розумінні. Іноді навіть сам принцип можна знайти в Конституції лише завдяки Конституційному Суду. Наприклад, у 2013 році Конституційний суд Молдови у двох рішеннях у справі румунської мови та у справі Європейської угоди про асоціацію заявив, що євроінтеграція є невіддільною частиною національної конституційної ідентичності

держави Молдова; як наслідок, будь-яка інша несприятлива геополітична орієнтація сама по собі є неконституційною (водночас зміни до Конституції, які прямо передбачають курс на ЄС, не пройшли в парламенті Молдови пізніше).

На жаль, Конституційний суд України втратив можливість дослідити принцип західної геополітичної орієнтації у своєму висновку від 22 листопада 2018 року щодо конституційності проектів змін до Конституції щодо стратегічного курсу на членство в ЄС та НАТО. Власне, Суд обмежився формалістичним підходом, що запропоновані зміни до Конституції не були спрямовані на обмеження прав людини, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності держави. Він не надав жодних інших аргументів на користь конституційності (навпаки, наприклад, у рішенні 16 липня 2019 року, коли Суд вичерпно обґрунтував законну мету декомунізації). Суд не пояснив, як зміни до Конституції можуть посилити захист державного суверенітету та прав людини, а також не розкрив наслідки змін до Конституції для всієї національної правової системи.

Як впливає з судової практики Конституційного Суду Литовської Республіки, принцип західної геополітичної орієнтації можна визначити як конституційно закріплену орієнтацію держави на євроатлантичну спільноту держав, засновану на спільності визнаних і захищених демократичних цінностей, що означає імперативне забезпечення національної безпеки та добробуту шляхом інтеграції в цю спільноту, включаючи повне членство у найважливіших організаціях цієї спільноти – ЄС та НАТО, право користуватись перевагами та розподіл спільних обов'язків цього членства. Наприклад, у рішенні від 7 липня 2011 року та деяких інших рішеннях Конституційний Суд підкреслив, що геополітична орієнтація Литовської держави означає членство в ЄС та НАТО, а також необхідність сумлінно виконувати всі відповідні міжнародні зобов'язання, пов'язані з цим членством. У постанові від 24 січня 2014 року Суд також підкреслив, що ця геополітична орієнтація базується на загальних конституційних цінностях, які є спільними для інших демократичних європейських та північноамериканських держав.

Таким чином, західна геополітична орієнтація означає не просто формальний обов'язок членства в ЄС та НАТО, а реальну та щиру прихильність до загальнодержавних демократичних конституційних цінностей як основи цього обов'язку, таких як верховенство права (а не верховенство закону), плюралістична демократія (а не «демодиктатура» («демократура») з переважною більшістю та ігноруванням меншості), повага до прав людини (насамперед до гідності людини, оскільки справжня демократія невіддільна від поваги до гідності будь-якої особи (як заявлено, наприклад, словенським та литовським конституційними судами)). Ці цінності також проголошені Договором про Європейський Союз та Північноатлантичним договором; їх не можна заперечувати навіть у таких випадках, як «Brexit». Деякі конституційні суди (наприклад, німецький чи латвійський) заявляли про сумісність цих цінностей із основними чи основними конституційними положеннями під час вивчення конституційності змін до Договору про ЄС. Це призводить до того, що держава стає приналежною до ширшої спільноти, або до європейської конституційної ідентичності, що також декларується в Преамбулі Конституції України. Нагадаю, що вже в Декларації про європейську ідентичність 1973 р. тодішні члени європейських співтовариств проголосили свою рішучість відстоювати принципи представницької демократії, верховенства права, соціальної справедливості та поваги до прав людини.

Шановні панове, на даний момент ми приходимо до другого важливого питання щодо розуміння конституційного принципу західної геополітичної орієнтації, тобто до витоків цього принципу. Враховуючи литовський досвід, цей принцип слід розглядати як усталену і давню конституційну традицію держави, яка є важливим елементом національної конституційної ідентичності, а не конституційною новизною. Цей принцип простежується до фундаментального акту надконституційного характеру, такого як Декларація Ради Литовського руху за свободу 16 лютого 1949 р. (Ключовий акт Опору проти радянської окупації, який проголосив

наступність держави Литва та принципи відновлення її незалежності). Ми можемо знайти західну геополітичну орієнтацію в її сучасному розумінні в положеннях Декларації, яка заявила про прихильність Литовської держави до повного впровадження «справжніх принципів демократії, що впливають із розуміння християнської моралі та оголошених в Атлантичній Хартії, Декларації прав людини та інших деклараціях справедливості та свободи», а також звернення до всього демократичного світу за допомогою. Більше того, Комуністична партія була визнана нелегітимною, оскільки її цілі були диктаторськими і суперечили незалежності та конституційному порядку Литовської Республіки (аналогічно комуністична партія описана у рішенні Конституційного суду України про декомунізацію від 16 липня 2019 року). Ці положення Декларації означали, що геополітична орієнтація Литовської держави, від імені якої діяла Рада Литовського руху за свободу, була спрямована на демократичний західний світ (ми повинні мати на увазі, що в той час, коли Декларацію було прийнято, Північноатлантичний договір перебував на завершальній стадії підготовки); ця геополітична орієнтація суперечила політиці окупаційної держави (СРСР виступав проти Загальної декларації прав людини). Історично, можливо, західна геополітична орієнтація простежується навіть у листах Великого князя Гедіміна від XIV століття до європейських правителів та міст.

Я впевнений, що повинні існувати акти Українського опору проти Радянського Союзу, в яких ми могли б знайти витоки сучасного розуміння західної геополітичної орієнтації України (історично, можливо, ми можемо простежити витоки цього принципу до Конституції Пилипа Орлика 1710 р. або Конституції від 3 травня 1791 р., чи до актів Української Народної Республіки). Принаймні ми можемо наслідувати приклад Молдови: як проголошено Конституційним судом Молдови у вищезгаданих судових рішеннях 2013 року, євроінтеграція як елемент національної конституційної ідентичності впливає з Декларації незалежності 1991 року; оскільки це була незалежність від Радянського Союзу, Декларація сама собою передбачала відмову від радянського тоталітарного минулого та напрямок до європейської спільноти демократичних держав. Як тільки ми погоджуємось, що європейська ідентичність української нації впливає з декларації незалежності 1991 року, відповідні зміни до Преамбули Конституції можна розглядати як просто відображення української конституційної традиції.

Ця знахідка не є самоціллю. Як наслідок, це призводить до відмови від радянської системи як чужої та несумісної з національними конституційними традиціями. Надумані радянські конституції не можуть розглядатися як частина національної правової спадщини; отже, декларації радянської влади (наприклад, верховних рад УРСР) про нейтралітет чи інші аспекти міжнародних відносин не можуть бути обов'язковими для української держави, яка проголосила незалежність від СРСР. Ось чому ми повинні похвалити намір чинного парламенту України скасувати все радянське законодавство. Іншим і ще важливішим наслідком є високе місце в ієрархії конституційних принципів і цінностей, відведених західній геополітичній орієнтації.

Найімовірніше, цей принцип повинен зайняти наступне місце після вічних принципів Конституції України, таких як незалежність, територіальна цілісність та дотримання прав людини, тобто його слід визнати незмінним або з можливістю бути зміненим за допомогою особливо кваліфікованої процедури (отже, в майбутньому західна геополітична орієнтація також може бути застосована як один із критеріїв конституційності змін до конституції). Можливо, незворотність євроатлантичного курсу, який проголошено в Преамбулі Конституції, можна пояснити саме таким чином. Це пов'язано з тим, що західну геополітичну орієнтацію можна трактувати як конституційну традицію, яка тісно пов'язана і впливає з вищезазначених найвищих конституційних цінностей. Наприклад, у постанові від 24 січня 2014 року Конституційний суд Литви заявив, що геополітична орієнтація держави тісно взаємопов'язана з основними незмінними конституційними цінностями, закріпленими у ст. 1 Конституції (такі як незалежність та демократія); отже, основний елемент геополітичної орієнтації – це фактичне

положення про вічність, яке практично неможливо змінити (оскільки на референдумі потрібно буде 3/4 голосів всіх громадян). Приходячи до цього висновку, Конституційний Суд врахував історичні обставини та значення відновленої незалежності у 1990 році (це було, насамперед, звільненням від радянської окупації). Ось чому конституційна заборона вступати до будь-якого пострадянського союзу заслуговує майже такого ж захисту, як і положення про незалежність та демократію.

Шановні панове, третє питання, якого я хотів би торкнутися, полягає в тому, що конституційний принцип західної геополітичної орієнтації слід сприймати як такий, що складається з двох взаємопов'язаних елементів (про що заявив Литовський Конституційний Суд у постанові від 24 січня 2014 року, текстовим виразом цього принципу у негативних та позитивних аспектах). Одним із цих елементів (так званим позитивним аспектом) є обов'язок повноцінного членства в ЄС та НАТО, який зараз прямо передбачено в Конституції України. Конституційний суд Литви кілька разів підкреслював, що повноцінне членство в ЄС є конституційною цінністю та конституційним обов'язком, заснованим на суверенній волі народу. Немає жодних підстав ставитися до членства в НАТО по-іншому, оскільки це забезпечує найбільші можливі та незамінні гарантії безпеки (навіть якщо в нинішньому тексті Конституції Литви НАТО прямо не згадується). Інакше Конституція як соціальний договір стане безглуздою, в той час як державу не можна буде вважати загальним благом.

Наступний елемент (так званий негативний аспект) логічно впливає з першого або може розглядатися як необхідна умова останнього. Він означає заборону вступати до міжнародних організацій чи інших союзів, несумісних з членством в ЄС та НАТО, насамперед суб'єктів, створених на основі колишньої залежності від СРСР з метою збереження російського панування (наприклад, Співдружність незалежних держав, Організація договору про колективну безпеку або Євро-Азіатський союз). У Литві цей обмежувальний елемент геополітичної орієнтації з'явився в тексті Конституції раніше, ніж обов'язок членства в ЄС та НАТО (фактично він закріплений в Конституційному акті 1992 р. «Про неприєднання Литовської Республіки до пострадянських східних союзів» ще до Конституції). Наважусь додати, що в Україні цей елемент трактується як послідовне продовження вже встановленого конституційного обов'язку членства в ЄС та НАТО.

Шановні панове, і останнє питання, на якому я хотів би зупинитися, – це наслідки конституційно встановленого принципу західної геополітичної орієнтації. Помилково було б змалювати цей принцип лише як суто політичний за своїм змістом або як конституційний пріоритет лише зовнішньої політики та національної безпеки. Я підкреслив би, що конституційний принцип західної геополітичної орієнтації адресований не лише чітко згаданим державним установам (парламенту, президенту та уряду), а й усім державним органам та гілкам влади, включаючи судову владу. Це також пов'язано з положеннями Преамбули Конституції щодо європейської ідентичності та незворотності євроатлантичного курсу України. Що стосується Литви, то у рішенні від 16 травня 2016 року Конституційний суд заявив, що відповідно до Конституції роль судів не обмежується виключно правосуддям; як і інші інститути державної влади, суди в межах своєї конституційної компетенції можуть брати участь у діяльності з виконання міжнародних зобов'язань, пов'язаних з повним членством в ЄС та НАТО, включаючи внесок у інтеграцію країн Східного партнерства (зокрема України) в ці організації. Однак набагато важливішим є те, які обов'язки для інших державних установ, включаючи судові органи, випливають із конституційного принципу західної геополітичної орієнтації. Основним обов'язком тут, зокрема Конституційного Суду, є сприйняття, тлумачення та застосування інших положень Конституції в контексті конституційно підтвердженого незворотного євроатлантичного курсу на повне членство в ЄС та НАТО. Дійсно, це може мати значний вплив на розуміння багатьох інших конституційних положень. Наприклад, у рішенні 15 березня 2011 р.

Конституційний суд Литви заявив, що заборона створення іноземних військових баз на території Литви (ст. 137 Конституції) не охоплює розміщення союзних сил і навіть військових баз. Іншими словами, Конституцію не можна трактувати як «пакт про самогубство», що перешкоджає обороні Литви, що проводиться разом із союзниками по НАТО та ЄС. Таким чином конституційний принцип західної геополітичної орієнтації звузив сферу конституційної заборони іноземних військових баз. Аналогічний підхід у 2017 році прийняв Конституційний суд Молдови у своєму рішенні про положення про постійний нейтралітет. Так само ми можемо сприймати однакову заборону закордонних військових баз згідно з Конституцією України.

Інший приклад із судової практики Конституційного суду Литви стосується впливу принципу західної геополітичної орієнтації на конституційну основу національної економіки. У рішенні від 3 квітня 2015 року про конституційність правового регулювання створення та діяльності СПГ-терміналу Суд зазначив, що конституційний обов'язок держави забезпечити загальний добробут людей в контексті геополітичної орієнтації та членства в ЄС означає – забезпечити безпеку та надійність енергетичної системи, включаючи диверсифікацію джерел газопостачання (тобто, на практиці, заходи щодо скасування монополії «Газпрому»).

Не менш важливим є те, що завдяки принципу західної геополітичної орієнтації, законодавство ЄС, включаючи прецедентне право Суду ЄС, та навіть сприятливі практики національних судів країн ЄС та НАТО варто сприймати як джерела для тлумачення Конституції. Іншими словами, на Конституційний Суд покладається обов'язок гармонізації Конституції, з одного боку, і закону ЄС, а іноді і стандартів НАТО, передової практики в країнах ЄС та НАТО, з іншого. Це не можна сприймати як суперечність принципу верховенства Конституції. Навпаки, сама Конституція зобов'язує дотримуватися законодавства ЄС у тих сферах, де відповідно до Конституції державна компетенція надається ЄС або поділяється з ним; цілком логічно, що після того, як членство в НАТО вважається однією з найвищих конституційних цінностей, Конституція також зобов'язана дотримуватися діючих стандартів НАТО; аналогічно, в умовах конституційно встановленої західної геополітичної орієнтації, слід враховувати перш за все, належну практику країн ЄС та НАТО, включаючи юриспруденцію конституційних судів, при вирішенні питань, які безпосередньо не охоплені законодавством ЄС чи стандартами НАТО. Таким чином, узгодження Конституції та відповідних стандартів ЄС та НАТО є обов'язком, встановленим самою Конституцією, для зміцнення верховенства права та верховенства Конституції. Таким чином, зазвичай немає конституційно виправданих причин шукати різний суто національний стандарт у сферах, які регулюються законодавством ЄС або стандартами НАТО, або, часом, там, де існують добрі практики країн ЄС та НАТО.

Наприклад, як впливає з постанови Конституційного Суду Литви від 14 грудня 2018 року, конституційне зобов'язання належним чином виконувати вимоги законодавства ЄС стосується всієї судової влади, включаючи власне Конституційний суд. У рішенні від 20 грудня 2017 року Конституційний суд Литви заявив, що закон ЄС є джерелом тлумачення Конституції у тих сферах, де Литва ділить або надає ЄС повноваження своїх державних інституцій; отже, немає підстав для тлумачення положень Конституції у галузях сільського господарства та внутрішнього ринку іншим чином, ніж це регулюється законодавством ЄС. Так само у рішенні від 7 липня 2011 року Конституційний суд заявив, що відповідно до конституційно встановленої геополітичної орієнтації Литва може не встановлювати нижчих стандартів захисту секретної інформації, ніж стандарти ЄС та НАТО. У постанові від 1 березня 2019 року, приймаючи рішення про неконституційність обов'язкового законного представництва в апеляційних процедурах, Конституційний суд Литви врахував практику конституційних судів Румунії, Латвії та Молдови, а не інші позиції конституційних судів окремих країн – не членів ЄС.

Ті ж принципи можуть і повинні застосовуватися до тлумачення Конституції України. Однак, рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року у справі про незаконне

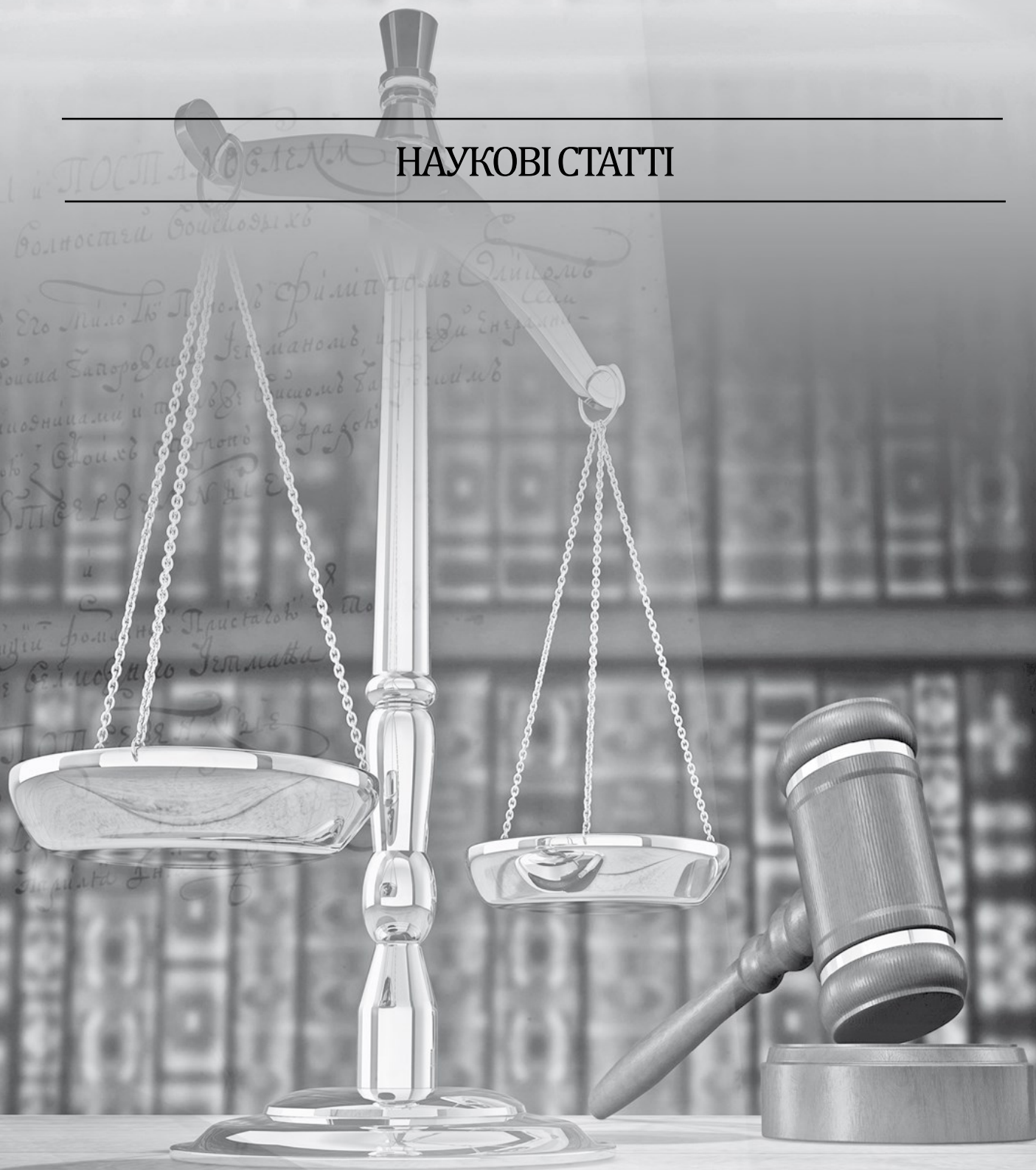
збагачення, яке було прийнято через 5 днів після набрання чинності змін до Конституції щодо західної геополітичної орієнтації, явно є кроком у зворотному напрямку. На жаль, Конституційний суд України залишив непоміченим як зміни до Конституції, так і міжнародні зобов'язання України, зокрема ті, що існують у зв'язку з договором про асоціацію з ЄС. Він також ігнорував практику діяльності конституційних судів Литви та Молдови, а також відповідну прецедентну практику Європейського суду з прав людини. Як не дивно, цим рішенням в Україні права осіб, підозрюваних у корупції, зараз можна забезпечити на значно вищому рівні, ніж у Литві та інших країнах ЄС. Конституційний Суд України досі не посилається на західну геополітичну орієнтацію, хоча нещодавнє рішення про декомунізацію можна вважати таким, що відповідає духу цього принципу.

Нарешті, найважливішим є те, що завдяки конституційному принципу західної геополітичної орієнтації стандарти ЄС, включаючи Хартію основних прав (та Європейську конвенцію про права людини, зазначені в Договорі про ЄС), повинні розглядатися як конституційно необхідний мінімум для захисту прав людини. Це впливає, наприклад, з ухвали Конституційного суду Литви від 18 березня 2014 року, де було підтверджено, що держава не може застосувати до власних громадян стандарти, нижчі, ніж встановлені міжнародним законодавством. Щодо України, коли європейська ідентичність України та незворотність євроатлантичного курсу конституційно підтверджені і членство в ЄС вважається однією з найвищих конституційних цінностей, конституційний обов'язок української держави – забезпечити адекватний захист прав людини та узгодження всієї правової системи з вимогами ЄС, не чекаючи приєднання до ЄС. Таким чином, головна перевага конституційного принципу західної геополітичної орієнтації для всього українського народу полягає в тому, що будь-яка людина, спираючись на Конституцію України, має право вимагати від судових органів та інших органів, що застосовують закон, не менш сприятливого поведіння, ніж він чи вона отримали б за законодавством ЄС.

Шановні панове, ми можемо побачити, яка величезна трансформація ховається за коротким уривком Преамбули Конституції про європейську ідентичність та незворотність євроатлантичного курсу України. Дійсно, західну геополітичну орієнтацію, встановлену Конституцією України, можна розглядати як один з найважливіших координаційних конституційних принципів. Разом з такими конституційними принципами, як верховенство права та верховенство Конституції, західна геополітична орієнтація забезпечує гармонію та цілісність усіх конституційних принципів, цінностей та положень. Це вимагає європеїзації Конституції та всієї правової системи, у такий спосіб надаючи настанови для всіх поточних реформ. Однак європеїзація Конституції зазвичай не потребує змін у тексті Конституції (крім тих, що необхідні після вступу до ЄС).

Насправді, для цього потрібне відповідне тлумачення Конституції, зокрема юридичним способом, шляхом відкриття Конституції впливу європейського закону та розкриття «живого» змісту Конституції, який повинен розвиватися разом з вимогами західної геополітичної орієнтації. Як тільки ми усвідомимо потенціал цього принципу, ми зможемо залишити далеко позаду стіну, про яку згадувалося на початку, і через яку Україна застрягла в часі та між різними цивілізаціями.

НАУКОВІ СТАТТІ



РЕФОРМА ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ: МІЖ СПАДЩИНОЮ ТИРАНІЇ ТА ТРАДИЦІЄЮ СВОБОДИ

УДК 342.23+342.52

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.2

Михайло Савчин

доктор юридичних наук, професор, директор
НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права,
Ужгородський національний університет
Ужгород, Україна
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>

Mykhailo Savchyn

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Director
Research Institute for Comparative Public Law and International Law,
Uzhhorod National University, Ukraine



ПАРЛАМЕНТСЬКА АВТОНОМІЯ І КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ

PARLIAMENTARY AUTONOMY AND CONSTITUTIONALISM

Abstract | The article reveals the main aspects of parliamentary autonomy in the context of modern doctrine and practice of constitutionalism. The methodological basis of the study is an interdisciplinary approach based on the combination of the art of interpreting legal texts, political science and sociology. Parliamentary autonomy has been analyzed in the light of the institutional capacity of the state and the controller of respect for human rights and fundamental freedoms in connection with the juristocracy. The article presents an overview of the nature of parliamentary autonomy as a set of independent prerogatives of the parliament concerning the adoption of its statute, internal organization, and implementation of parliamentary procedures.

According to parliamentary autonomy, the Legislature has the discretion to determine the content of its own statutory act and to carry out internal parliamentary procedures with a balance between the interests of the majority and the minority. Parliamentary autonomy is the ability of parliament to adopt its statute, a regulation that must be subject to constitutional review.

The core of parliamentary autonomy embraces the issues of the internal organization of Parliament as part of a constitutional democracy. This is a whole range of issues related to the formation of the governing body of Parliament, ranging from chairs, deputies, secretaries of committees and subcommittees. Factions play an important role in structuring of parliaments, but factions are not by nature parliamentary bodies. The legitimate purpose of the rules governing the formation of parliamentary coalitions, which usually constitute the government, is to ensure the effective and stable performance of the governments. Defining the criteria of the effectiveness and stability of the government is a matter of political process. In parliamentary democracies, this is determined by voting in parliament. On this basis, the subject of parliamentary autonomy is government investiture, mechanisms of accountability and government control (vote of confidence, vote of no confidence, constructive vote, related vote, interpellation, reports of ministers and government).

Another aspect of parliamentary autonomy concerns the political responsibility of the government and the parliament, which is incurred in case of the absence of parliamentary support for the government. These procedures are substantially affected by the semi-presidential system that exists in Ukraine, and, on the one hand, presupposes the domination of the President if he relies on a parliamentary majority, and on the other hand, provides for a period of "coexistence" between a government that relies on a parliamentary majority and the President.

Despite the various options for resolving political crises, the essence of these procedures is to pursue the sole legitimate purpose – to ensure the continuity of activities and the proper functioning of public authorities. According to the principle of separation of powers, the limits of exercising the powers of a constitutional justice body are the limits of parliamentary autonomy.

Keywords: democracy, institutional capacity of the state, constitutionalism, parliamentary autonomy, parliamentary control, parliamentary sovereignty, parliament regulations, parliamentary rules.

Анотація | У статті розкриваються основні аспекти парламентської автономії у контексті сучасної доктрини і практики конституціоналізму. Методологічною основою дослідження виступає міждисциплінарний підхід, заснований на поєднанні мистецтва інтерпретації юридичних текстів, політології та соціології. Здійснено аналіз парламентської автономії через призму інституційної спроможності держави та контролера додержання прав людини і основоположних свобод у зв'язку із юристократією. Дано характеристику природи парламентської автономії як сукупності самостійких прерогатив парламенту щодо ухвалення власного статусного акту, внутрішньої організації, здійснення парламентських процедур.

Згідно із парламентською автономією легіслатура володіє свободою розсуду при визначенні змісту власного статутного акту та здійсненні внутрішніх парламентських процедур з додержанням балансу інтересів більшості і меншості. Парламентська автономія полягає у можливості парламенту ухвалювати свій статутний акт – регламент, який має бути об'єктом конституційного перегляду.

Серцевиною парламентської автономії є вирішення питань своєї внутрішньої організації парламентом як компоненту конституційної демократії. Це – цілий комплекс питань, пов'язаний із формуванням керівного складу парламенту, починаючи від голів, заступників, секретарів профільних комітетів і підкомітетів. Важливу роль у структуризації парламентів відіграють фракції, однак фракції політичних партій за своєю природою не є органами парламенту. Легітимною метою правил щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Встановлення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. У парламентських демократіях це визначається шляхом голосування у парламенті. Зважаючи на це, предметом парламентської автономії виступають інвеститура уряду, механізми підзвітності і підконтрольності уряду (вотум довіри, вотум недовіри, конструктивний вотум, зв'язаний вотум, інтерпеляція, звіти міністрів та уряду).

Інший аспект парламентської автономії стосується політичної відповідальності уряду та парламенту, яка настає у разі відсутності у парламентській підтримці політичного курсу уряду. На ці процедури істотно впливає система семіпрезиденталізму, яка існує в Україні і передбачає, з одного боку, домінування Президента, якщо він спирається на парламентську більшість, з іншого – період «співіснування» між урядом, що спирається на парламентську більшість, та Президентом.

Попри різні варіанти вирішення політичних криз, сутність зазначених процедур полягає у переслідуванні єдиної легітимної мети – забезпечення безперервності діяльності та належного функціонування інститутів публічної влади. Згідно з принципом поділу влади межею парламентської автономії виступають межі здійснення повноважень органу конституційної юстиції.

Ключові слова: демократія, інституційна спроможність держави, конституціоналізм, парламентська автономія, парламентський контроль, парламентський суверенітет, регламент парламенту.

Вступ

Парламенти не розпочиналися як законодавчі органи. Законодавство – це чи не найостанніша стадія розвитку парламентаризму. Одним із джерел сучасного парламентаризму є одержання монархами згоди збирати податки. У французькій правовій традиції навіть існувало неписане право феодалів повставати проти короля у разі встановлення ним обґрунтованого податку без ради зі своїми підданими. Врешті-решт, скликання Людовиком XVI Генеральних штатів після значної, чи не двохсотлітньої перерви, поклало початок Великій французькій революції, коли третій

стан проголосив себе Установчими зборами у відповідь на вимогу встановлення нестерпних поборів фактично державою-банкрутом.

Ідея парламентської автономії завдячує доктрині суверенітету парламенту. Як зазначає Олександр Орахелашвілі, ця доктрина була обґрунтована у працях утилітаристів, згідно з якими суверенітет законодавця «стоїть в коренях усієї правової системи і створює всі джерела позитивного права, безпосередньо чи внаслідок цього... Утилітаризм відстоював ідею абсолютного необмеженого суверена, який керується лише прагненням виборців та їх корисливістю, і рішення яких має бути наділено безумовною юридичною силою і не піддаватися жодному перегляду»¹.

У континентальній Європі спочатку на перший план виходить формування представницьких інституцій, які поступово із наданням згоди на оподаткування також набувають контрольних функцій. Однак це були не представницькі інститути у сучасному уявленні. Треба зважати на ієрархічну структуру феодалного суспільства – тому це були структури станово-представницькі. Вони не забезпечували представництво за усталеним нині розумінням рівного та вільного виборчого права. Виконуючи спочатку прерогативи з питань фінансів та оподаткування, парламенти поступово починають залучатися до процесу правотворчості монархів з метою підвищення рівня легітимності королівського права. Таке делегування правотворчих повноважень поступово надає легітимності діям парламенту як законодавчого органу, до того ж, зважаючи на традиції необхідності узгодження монархом своїх рішень із підданими. Тому у Сполученому Королівстві монарх є невід'ємною частиною парламенту і донині².

У цьому матеріалі я проаналізую парламентську автономію через призму інституційної спроможності держави та контролера додержання прав людини і основоположних свобод у зв'язку із юристократією (владою суддів, що здійснюють перегляд актів парламенту). З огляду на це, метою дослідження є розкриття природи парламентської автономії як сукупності самостійних прерогатив парламенту щодо ухвалення власного статусного акту, внутрішньої організації, участі у процедурах формування (інвеститури) та забезпечення демократичної підзвітності і підконтрольності уряду, а також взаємовідносинах із конституційною юстицією.

1. Поняття автономії парламенту. У статті мова йтиме про парламентську автономію на тлі тренду зростання ліберальних демократій, до яких по суті приєдналася і Україна. Маються на увазі ситуації, коли у парламентах Угорщини, Польщі та України склалася більшість, яку контролює єдина політична сила – відповідно партії ФІДЕС, Право і справедливість та Слуга народу. Політичний курс у цих партій приблизно однаковий і полягає у деклараціях політичного курсу або в систематичі політичних заходів, заснованих на неприйнятті основних постулатів ліберальної демократії – розумінні демократії як системи ухвалення рішень, заснованих на балансі інтересів більшості і меншості, ідеї збалансованого втручання у здійснення прав людини і основоположних свобод, поваги до вимог належної правової процедури та засад дорадчості як основи сучасної демократичної легітимності. Навіть відома дискусія про зумовленість цінностей європейського правового простору у здійсненні національних політик³ спирається на прерогативи парламентської автономії, в основі якої лежить репрезентація волі виборців та реалізація певної моделі національного суверенітету.

Відповідно до розуміння парламентської автономії парламент володіє свободою розсуду при визначенні змісту власного статутного акту та здійсненні внутрішніх парламентських

¹ Orakhelashvili Alexander. Parliamentary Sovereignty – A Doctrine Unfit for Purpose. *Int. Comp. Law Journal*. 2015. Vol. 9. No. 4. P. 484.

² Савчин Михайло. *Порівняльне конституційне право*. Київ: Юрінком Інтер, 2019.

³ Armin von Bogdandy. Fundamentals on Defending of European Values. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. 2019, 12 November. URL: <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>; Daniel R. Kelemen, Tomasso Pavone, Cassandra Emmans. The Perils of Passivity in the Rule of Law Crisis: A Response to von Bogdandy. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. 2019, 26 November. URL: <https://verfassungsblog.de/the-perils-of-passivity-in-the-rule-of-law-crisis-a-response-to-von-bogdandy/>

процедур. Парламентська автономія має певні межі, вона зумовлена забезпеченням балансу інтересів, що є складником сучасної парламентської демократії.

Саме по собі таке розуміння парламентської автономії імпліцитно включає публічність прийняття парламентських рішень, центр яких не може виноситися за стіни парламенту. Інакше це буде вже виконавська модель ухвалення рішень. Хоча це питання і лежить в площині форми правління, яка в Україні належить до семіпрезиденталізму і має динамічний характер, про що мова піде нижче.

Через засаду суверенітету парламенту британський конституціоналіст Альберт Венн Дайсі фактично дає доволі розгорнуту характеристику основним елементам парламентської автономії⁴:

«Парламент має право видавати і скасовувати будь-які закони; немає ні особи, ні установи, за якими закон визнавав би право переступати чи не виконувати законодавчі акти Парламенту. Принцип парламентського верховенства з позитивного боку може бути визначений як: будь-який парламентський акт (чи його частина), що створює новий закон, скасовує чи змінює чинний, має виконуватися суддями. ...з негативного боку – жодна особа, група осіб не мають права видавати постанови, які були не згодні з парламентськими актами, чи, іншими словами, користувалися судовим захистом, всупереч парламентському акту».

Сьогодні британська доктрина верховенства парламенту зазнала певної трансформації згідно із рішенням у справі Джексона, а вірніше уточнення, яке зводиться до двох ключових позицій: 1) верховенство у законодавчій сфері належить трьом суб'єктам – Короні, Палаті громад, Палаті лордів; 2) Акт про Парламент 1911 р. встановлює альтернативний спосіб прийняття первинного законодавства⁵. Як стверджує вітчизняний правознавець Олексій Бруслік, це заклало правову основу подальшого реформування як британського Парламенту, так і всієї інституційної та правової системи Сполученого Королівства⁶. Ця британська еволюція парламентаризму важлива для нашого розуміння, наскільки парламент є зв'язаний конституційними принципами та наскільки він є самостійним у ухваленні владних рішень відповідно до вимог демократичної легітимності. Однак і цього недостатньо, оскільки і британський парламент, і загальне право (common law) розвивають розуміння національного суверенітету і місця в ньому парламенту як інституту представницької демократії.

Здійснення парламентом представницьких функцій від імені народу потребує інтегративного розуміння основоположних цінностей конституційного порядку – прав людини та суверенітету. З цього приводу Верховний Суд Англії сформулював сьогодні наступне розуміння національного суверенітету у справі Brexit⁷ як поєднання інститутів безпосередньої і представницької демократії:

«...референдум 2016 року має велике політичне значення. Проте його юридичне значення визначається тим, що Парламент включає його в статут, яким санкціонує референдум. Статут, яким було санкціоновано проведення референдуму 23 червня 2016 року, передбачав лише проведення референдуму без точного визначення шляхів реалізації його наслідків. Зміна в закон, яка необхідна для впровадження результатів проведеного референдуму, може бути внесена єдиним способом, який дозволений конституцією Великої Британії – прийняттям Акту Парламенту».

Таким чином, сучасна конституційна демократія заснована на поєднанні безпосередньої і представницької демократії. По-перше, народ бере безпосередню участь в управлінні публічними справами, зокрема шляхом формування органів публічної влади за допомогою періодичних і вільних виборів. По-друге, як інститут представницької демократії парламент – Верховна Рада – приймає закони відповідно до встановленої законодавчої процедури. У законодавчій процедурі беруть

⁴ Дайсі А. В. *Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции*. 2-е изд. Москва: Изд-во Т-ва И.Д. Сытина. 1907, С. 45-46.

⁵ Jackson & Oth. v Her Majesty's Attorney General [2005] UKHL 56 (13 October 2005).

⁶ Бруслік О.Ю. Конституційно-правовий статус Парламенту Великої Британії. Дис... к.ю.н. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2016. С. 33

⁷ Brexit Case ([2017] UKSC 5 On appeals from: [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2016] NIQB 85

участь політичні актори – депутати парламенту, фракції партій чи депутатські групи, уряд, глава держави тощо. У цьому відношенні народ бере участь у здійсненні через вказаних політичних акторів, адже саме поняття народу є абстрактним і народ *suī generis* вступає у конкретні правовідносини у ході законодавчих процедур через своїх представників. Згідно із засадами республіканізму інститути публічної влади є відповідальними та підзвітними перед народом шляхом періодичних і справедливих виборів, а також через механізми парламентського та судового конституційного контролю.

2. Регламент парламенту та автономія парламенту. Першим елементом парламентської автономії є можливість ухвалення власного статутного акту – Регламенту. Щодо цієї проблеми у свій час було зламано чимало списів у конституційній юриспруденції, недоліком чого якраз було нерозуміння парламентської автономії на рівні Конституції. Відверто кажучи, такого розуміння немає і донині. КС сформулював доволі суперечливі юридичні позиції щодо природи Регламенту Верховної Ради. Зокрема, його позиція полягає у такому⁸:

«Конституційний Суд України, проаналізувавши положення частини п'ятої статті 83, пункту 15 частини першої статті 85 Конституції України в їх системному зв'язку із положеннями частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 21 частини першої статті 92 Основного Закону України, дійшов висновку, що Регламент, який, зокрема, унормовує організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання ним чинності».

З погляду поділу влади ця позиція вносить дисбаланс у конституційну композицію інститутів влади та атакує парламентську автономію. Адже за таких умов Президент, який не є органом законодавчої влади, може втручатися у питання внутрішньої організації парламенту. Президент, спираючись на власну фракцію/фракції у парламенті, може блокувати процедуру подолання вето, для чого необхідно згідно з Конституцією принаймні дві третини голосів від конституційного складу Верховної Ради. Тут достатнім має бути віднесення Регламенту Верховної Ради до кола юридичних актів, які є об'єктом конституційного судового перегляду. У площині співвідношення установчої та законодавчої влади КС визначив, що у Регламенті може бути встановлено особливості внесення змін до Конституції при додержанні вимог належної установчої процедури та субстантивних вимог до здійснення установчої влади, що впливають із положень її статей 157 і 158:

«Верховна Рада України може передбачити в Регламенті Верховної Ради України можливість прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України як закону на пізнішій черговій сесії Верховної Ради України із дотриманням положень, закріплених розділом XIII "Внесення змін до Конституції України" Основного Закону України».

Стосовно дискусії про запровадження правового регулювання законодавчої процедури на рівні Конституції і законів, то її слід розглядати через призму співвідношення легіслатури та юристократії, а також більшості і меншості у парламенті. За таких умов слід говорити про сутнісний зміст демократії, який полягає не лише у засадах мажоритарності (ухвалення рішення більшості) згідно із визначеною процедурою, а також про забезпечення балансу інтересів і прав більшості та меншості. До цієї справи не застосовна доктрина політичного питання (про що буде мова наприкінці), оскільки предмет її розгляду стосується змісту елементів конституційної демократії – плюралістичної демократії, поділу влади, державного континуїтету та демократичної легітимності публічної влади.

⁸ РКС 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 р. (Тут пропонується система цитування рішень Конституційного Суду України, відповідно до чого аббревіатури означатимуть наступне: РКС – рішення, зокрема РКС (ВП) – рішення Великої палати, УКС – ухвали. Не складає проблеми пошуку рішень КС за номером, оскільки до внесення змін до Конституції України, які набрали чинності з 30.09.2016 р., спочатку йшов номер рішення, а за слешем – рік його ухвалення, а тепер рішення сенатів щодо конституційних скарг позначаються через римські (I) чи (II), що означає рішення відповідно Першого і Другого сенатів. Після цих змін нумерація рішень дещо змінилася, що пов'язано із наявністю у складі КС Великої палати і двох сенатів. Насамкінець слід вказувати дату ухвалення рішення).

Стосовно юридичної конструкції, згідно з якою законодавча процедура визначається «Конституцією і законами України», слід зазначити, що вона розширює юрисдикцію Конституційного Суду, оскільки Суд уповноважується інтерпретувати положення Регламенту Верховної Ради та інших законів, які регулюватимуть законодавчу процедуру, у конституційно-конформний спосіб. Іншими словами, у разі виникнення конституційних спорів Конституційному Суду слід буде детальніше перевіряти положення Регламенту Верховної Ради та інших законів, які регулюватимуть законодавчу процедуру, відповідно до конституційних цінностей і принципів, насамперед на предмет забезпечення прав людини і основоположних свобод та суверенітету України.

3. Внутрішня структура парламенту, фракції, народне представництво та автономія парламенту. Серцевиною парламентської автономії є вирішення парламентом питань своєї внутрішньої організації як компоненту конституційної демократії. Сутність принципу демократії полягає у забезпеченні балансу прав більшості і меншості, який передбачає конституційний механізм узгодження їх інтересів. Такий баланс інтересів розглядається як важлива передумова забезпечення наступності публічної влади. Зокрема, це проявляється у захисті прав опозиції, серед гарантій якої визнаються: отримання регулярної інформації безпосередньо від уряду опозиційними партіями, про хід вирішення питань, що мають суспільне значення тощо. У деяких країнах (ФРН) принцип демократії у контексті виборчого права конкретизується через принцип мажоритарності, сутність якого полягає у забезпеченні виявлення домінуючого політичного та публічного інтересу, а також через гарантії демократичної структури політичних партій. Такі вимоги однаковою мірою поширюються на фракції парламенту. Хоча фракції не є органами парламенту, однак вони відіграють важливу роль у його структуризації. На роль фракцій у структурі парламенту вказує їх важливе значення для інвестури (формування і затвердження програми діяльності уряду).

Сучасне народне представництво має за своїм походженням цивільно-правовий інститут представництва, згідно з яким принципал наділяє довірену особу певними повноваженнями, а довірена особа зі свого боку має діяти в інтересах довірителя-принципала, тобто представник наділяється певним мандатом довіри. Однак перебіг політичного процесу, переслідуючи певні суспільні інтереси, базується на компромісі, що доволі часто призводить до істотних труднощів у виконанні певних зобов'язань перед власним електоратом. Пізніше, із обґрунтуванням ідеї народного суверенітету Жан Жаком Руссо, суспільство поступово визнає, що депутат представляє націю загалом, а не лише свого виборця. Ця доктрина вплинула на перебіг дискусії про вільний та імперативний мандат. Згідно із концептом *імперативного мандату* народний представник несе певні зобов'язання перед своїми виборцями, які можуть його відкликати у разі, якщо він буде неспроможний їх виконати належним чином. На противагу цьому концепт вільного мандату впливає з того, що депутат парламенту представляє націю загалом та не пов'язаний із наказами виборцями, і не може бути відкликаний ними – це є запорукою його незалежності. Для народних представників на перший план виступають гарантії незалежності їхнього статусу. Зазвичай народні представники на період здійснення повноважень користуються імунітетом від кримінального переслідування. Це здійснюється з метою попередження випадків використання урядом засобів кримінальної юстиції для переслідування опозиції в парламенті та недопустимості будь-якого тиску.

Натомість сьогодні в українському парламентаризмі зберігається і надалі підстава для припинення повноважень народного депутата, яка містить істотні моменти імперативного мандату: *«невходження народного депутата України, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата України зі складу такої фракції»*.

Ця формула атакує гарантії непорушності прав людини та суверенітету України. Виходячи із систематики Конституції та її цілісного тлумачення, втрата депутатського мандату у зв'язку із невходженням особи до фракції є запереченням сутнісного змісту свободи політичної діяльності (стаття 15), яка є нормою-принципом вищого рангу на противагу простого правила, визначеного у статті 81 Конституції.

З погляду суверенітету України ця формула має бути розглянута у контексті підзвітності та підконтрольності народних представників народів України. Якщо вести мову про відповідальність політичних партій та фракційного структурування парламенту, то відповідальність депутатів реалізується подвійно: через періодичні демократичні вибори та дострокові парламентські вибори. В останньому випадку діють процедури вотуму довіри та конструктивного вотуму, які фрагментарно врегульовані у статті 83 Конституції.

Стосовно допустимих меж обмеження свободи політичної діяльності, виходячи із припису статті 15.4 Конституції, згідно з яким держава може запроваджувати певні заходи, «не заборонені Конституцією і законами України», мають служити правила статті 64 Конституції, які містять зворотну відсилку на можливість запровадження таких обмежень статтями 36 і 37 Конституції, які встановлюють межі здійснення свободи об'єднань та статтю 81.2.6 Конституції, яка визначає можливість втрати мандату депутата у разі його невходження у фракцію політичної партії. З огляду на засади пропорційності, така підстава для припинення повноважень депутата не підпадає під жодний критерій допустимих обмежень прав, гарантованих статтями 36 і 37 Конституції. Положення статті 81.2.6 Конституції є надмірним заходом впливу щодо здійснення свободи політичної діяльності, заперечуючи її сутність, оскільки вони заперечують можливість вільного вибору депутата у реалізації своєї політичної діяльності. Для забезпечення партійної дисципліни та політичного структурування парламенту повинні діяти регламенти фракцій, що має бути адекватно врегульовано у Регламенті Верховної ради. Конституційний порядок тут забезпечується через періодичні або дострокові парламентські вибори із використанням процедур у рамках парламентської автономії. Нарешті депутат може формально увійти у склад фракції парламенту, але на свій розсуд приймати рішення про те, як йому голосувати. Тому формула статті 81.2.6 Конституції не верифікується через такий фундаментальний тест як розумне обґрунтування (*reasonable justification*) і депутати парламенту завжди знайдуть способи її обходу як надмірно ригідної.

Зазначена формула Конституції атакує фундаментальні цінності конституційної демократії – людську гідність і права людини, свободу політичної демократії, підзвітність і підконтрольність народних представників як елемент сучасного республіканізму. Конституційний Суд міг би при розгляді цього питання звернутися до процедури *overruling*, правила якої передбачені у статті 92.2 Закону про КСУ – про можливість розвитку юридичних позицій Суду з міркувань захисту прав людини.

4. Інвеститура уряду, семіпрезиденталізм та автономія парламенту. Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. Сам по собі факт наявності чи відсутності коаліції фракцій засобами конституційної юстиції не можна встановити. Це входить у межі свободи політичної діяльності, яка гарантується конституційними засобами. Легітимною метою створення коаліції є формування уряду. Критерієм функціонування коаліції є можливість ухвалення законів, які вносяться до парламенту урядом, а також підтримка політичного курсу уряду. Загалом парламентська практика діяльності уряду Володимира Гройсмана засвідчує про наявність стабільної підтримки діяльності його уряду з боку парламенту.

Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. У парламентських демократіях це визначається шляхом голосування у парламенті. Однак межі розсуду парламенту не є безмежними, вони підлягають остаточно судовому контролю на предмет забезпечення балансу інтересів між більшістю і меншістю, а також основоположних прав і свобод, гарантованих Конституцією. На такі цілі вказує цілком стаття 83.(7-8) Конституції.

Ще одними складниками автономії парламенту є вотум довіри, конструктивний вотум уряду. Про ці складові інвестиції уряду вже йшла раніше мова у статті в співавторстві з Миколою Оніщуком, яка стосувалася оптимізації організації публічної влади в Україні⁹. Оскільки істотних змін у цьому ключі не відбулось, то висловлені в ній ідеї адаптую і конкретизую стосовно розуміння даного аспекту парламентської автономії. Насамперед ще раз потрібно наголосити на надмірно дирижистському характері регулювання процедури інвестиції уряду, яка міститься у статтях 83 і 114 Конституції України. Щось подібне містить лише Конституція Болгарії і це є, вочевидь, чисто позитивістське прочитання конституції, але не як належного механізму обмеження влади. Якщо проаналізувати положення цих статей Конституції, то вони не виправдано втручаються у політичний процес всупереч свободі політичної діяльності – структурування парламенту на фракції, утворення фракціями коаліції, механізмів проведення консультацій щодо формування персонального складу. Натомість втрачається чи не ключовий момент – виявляється, що Конституція не встановлює обов'язковим елементом інвестиції уряду схвалення парламентом його Програми діяльності. Що, без сумніву, викликає подив.

Для ефективного функціонування уряду мають діяти такі інструменти стримувань і противаг: а) конструктивний вотум – Президент приймає відставку Кабінету міністрів у разі, якщо парламент висловив вотум недовіри урядові та в п'ятнадцятиденний строк не сформував склад Кабінету міністрів і не схвалив Програму його діяльності. Якщо уряд не сформовано, парламент підлягає розпуску; б) вотум довіри – Кабінет міністрів вносить на розгляд парламенту законопроект, схвалення якого є підтримкою політичного курсу уряду, інакше – уряд йде у відставку¹⁰.

Згідно із засадами парламентської автономії та політичної відповідальності уряд може понести конституційну відповідальність шляхом винесення йому вотуму недовіри. Зокрема, при вирішенні питання про конституційність Указу Президента № 303/2019 від 21 травня 2019 року про розпуск парламенту, Конституційний Суд отримав ситуацію, коли більшість депутатів парламенту при розгляді заяви про відставку Прем'єр-міністра фактично оголосили вотум довіри урядові, хоча це вже відбувалося після ухвалення рішення Президентом. З іншого боку, це свідчить про незавершений характер проведених консультацій Президента із Головою Ради, його заступниками та лідерами фракцій парламенту, при яких не було досягнуто якихось достеменних рішень. Суб'єктивне сприйняття Президентом того, що його партнери з консультацій згодилися із його пропозицією щодо розпуску парламенту, є лише припущенням. А припущення не може покладатися в основу рішень органу публічної влади, воно тоді стає банальним *arbitrariness*, себто свавіллям.

Адже факт відсутності коаліції фракцій встановлюється за певною процедурою. Для цього необхідна заява певної фракції про вихід із коаліції. Це має наслідком проведення консультацій щодо формування нового складу коаліції. Якщо слідкувати за хронологією процесу, що відбувся, то вихід фракції «Народний фронт» з коаліції «Європейська Україна» мав наслідком заяву про відставку Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана, яка не була прийнята Радою. Наявність вакансії одного міністра (охорони здоров'я) не є істотною, що б свідчило про нездатність сформувати уряд та забезпечити його ефективне функціонування. Сам по собі факт наявності чи відсутності коаліції фракцій засобами конституційної юстиції не можна встановити. Це входить у межі свободи політичної діяльності, яка гарантується конституційними засобами.

У разі, якщо на пленарному засіданні Ради констатовано, що зі складу коаліції виходить фракція, що призводить до зменшення її кількісного складу до менше половини від загального складу парламенту, то Президент може розпочати консультації щодо вирішення політичної кризи. Стаття 83 Конституції не зобов'язує Президента переслідувати за мету дострокове припинення повноваження Ради. Легітимна мета процедур (консультацій та парламентських слухань), передбачених статтею 83 Конституції – забезпечення формування ефективного і дієвого уряду, який би у своїй діяльності користувався підтримкою парламентської більшості. Тому прийняття рішення

⁹ Савчин Михайло, Оніщук Микола. Відповідальне правління і народний суверенітет: нотатки до конституційного творення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 115-125.

¹⁰ Там само. С. 122.

Президентом про дострокове припинення повноважень парламенту та оголошення дострокових виборів є крайнім заходом, *conditio sine qua non*, задля забезпечення належного функціонування та взаємодії інститутів публічної влади.

5. Державний континуїтет, розпуск і автономія парламенту. Розпуск парламенту є однією із процедур розв'язання політичної кризи, яка складається між парламентською більшістю та опозицією, між президентом та урядом у період «співіснування», у разі припинення підтримки законодавчих ініціатив уряду парламентом.

Не можна ці проблеми вирішувати у доволі екстравагантному стилі, як це фігурує у рішенні Конституційного суду № 6-р/2019 від 20.06.2019 р.¹¹, як «...розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України», а саме посилення на певне положення Конституції (тут статтю 90.2.1) не може служити належним аргументом, оскільки за постулатами юридичного силлогізму Суд мав би дати детальний аналіз фактичного і юридичного складу, який лежав в основі Указу Президента № 303/2019, і насамперед, чи були додержані вимоги належної правової процедури проведення консультацій, за результатами яких ухвалюється рішення про розпуск парламенту.

Насправді проблема має значно глибший характер – вона пов'язана з континуїтетом, тобто вимогою безперервного функціонування інститутів влади, та статикою і динамікою існуючої форми правління.

Спочатку про вплив дуалізму виконавчої влади на парламентську автономію. Чому тут йде мова про надмірний дирижизм у Конституції стосовно цілком політичних процедур? Тому що вони базуються на парламентській автономії, тобто можливості парламенту вирішувати питання внутрішньої структуризації, від якої критично залежить досягнення консенсусу між учасниками процесу – лідерами фракцій, очільником парламенту та Президентом – щодо конфігурації майбутнього складу уряду. При цьому легітимізація уряду черпає своє джерело у парламенті, оскільки згідно із системою поділу влади саме перед новообраною Верховною Радою Кабінет Міністрів складає свої повноваження. Хоча продовжує їх виконувати поки не остаточно не буде сформовано склад нового уряду. Така вимога зумовлена забезпеченням безперервності функціонування інститутів публічної влади – державним континуїтетом. Знаменита конституційна формула про Президента як гаранта у статті 102 накладає на нього як главу держави тягар відповідальності щодо забезпечення безперервного і належного функціонування інститутів влади. У світлі цього заяви чи не під час інавгурації про перспективи розпуску Верховної Ради з боку новообраного є дисонансом на фоні приписів статті 102 Конституції. Оскільки такі питання стосуються перебігу політичного процесу, то вони не можуть вирішуватися правовими засобами, що відносить їх до політичного питання, про що буде йти мова дещо нижче у зв'язку із співвідношенням парламентської автономії та конституційною юстицією.

Політичне структурування парламенту за результатами парламентських виборів визначає наслідки процедур інвеститури уряду у взаємодії із Президентом. Воно зумовлене загалом конфліктогенним характером семіпрезиденталізму¹². Стосовно парламентської автономії воно полягає у наступному.

По-перше, якщо у Верховній Раді складається більшість, що підтримує політичний курс Президента, то у цих процедурах домінуватиме саме Президент. Якщо при цьому слабка парламентська опозиція, то вона може лише спиратися на незалежну позицію у Конституційному Суді у разі, якщо більшість ігноруватиме інтереси меншості при ухваленні рішень чи навіть намагатиметься маргіналізувати. У силу зростання тренду до діяльності партій популістського спрямування, які не мають визначеної організаційної структури, то таке правління дрейфуватиме до певної моделі

¹¹ РКС (ВП) 6-р/2019 від 20 червня 2019 р.

¹² Бориславська Олена. Роль Президента у змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина і політична дійсність. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 1. С. 3-17. URL: <https://www.constjournal.com/pub/1-2019/rol-prezydenta-zmishanii-respublitsi-parlamentsko-prezydentskoho-typu-konstytutsiina/>

делегативної демократії, втіленням якої є, власне кажучи, суперпрезиденталізм. Адже за постулатами делегативної демократії політичний лідер нації є втіленням справедливості і верховним арбітром при вирішенні стратегічних напрямків розвитку суспільства. Як пише аргентинський науковець Гермо О'Донелл, така держава характеризується наступними рисами: 1) панування великої буржуазії; 2) органи примусу відіграють провідну роль у досягненні соціального замовлення та «нормалізації економіки»; 3) виключення з політичного процесу низки секторів народу, які раніше були мобілізовані; 4) придушення громадянської активності та політичної демократії; 5) зростання нерівності серед верств населення; 6) поглиблення транснаціоналізації (або, якщо від себе додати, залежності від певної країни – *М.С.*); 7) зниження народжуваності та чисельності нації, коли проводиться непряма політика у цьому напрямку; 8) систематична деполітизація соціальних питань, представлених як суто технічних; 9) звуження демократичних каналів доступу до уряду та принципу народного представництва¹³. Наслідком цього є маргіналізація парламенту та фактичне скасування механізмів підзвітності та підконтрольності уряду перед парламентом і народом. Якщо парламент не має змоги застосовувати процедури заслуховування звітів уряду, ініціювання процедури інтерпеляції, ставлення на голосування законопроекту, з яким пов'язується факт довіри до уряду, то такий парламент поступово маргіналізується.

Чому?

Тому що тут потрібно повертатися до витоків парламентаризму – уряд виступає узурпатором, якщо свавільно розпоряджається публічними фінансами і у довільний спосіб визначає оподаткування, на основі чого розробляється політичний курс урядом і ним вносяться відповідні законопроекти в парламент. Якщо ці функції перебирає на себе президент, то парламентська опозиція може лише апелювати до Конституційного Суду. З цього приводу слід згадати перипетії схвалення так званих Харківських угод у квітні 2010 р., внаслідок чого було продовжено оренду міста Севастополя для потреб Чорноморського флоту Російської Федерації. Але на той час до Конституційного Суду могли звернутися лише, по суті, заінтересовані особи – Президент і Кабінет міністрів – таку можливість гіпотетична опозиційна група з принаймні 45 народних депутатів отримала лише після внесення змін до Конституції у 2016 р. у частині правосуддя.

По-друге, у разі формування у Верховній Раді більшості, яка не схвалює політичний курс Президента, настає період «співіснування». Це звичайне явище для семіпрезиденталізму, засади якого також закладені в Конституції України. Якщо у першому випадку опозиція, спираючись на сильний Конституційний Суд, може знайти засоби для відстоювання своїх прав перед Президентом і його більшістю у парламенті, то при «співіснуванні» протистояння переміщується всередину парламенту. Таке здійснюється по лінії «більшість – опозиція», яка спирається на інституційні спроможності Президента, зокрема на його право вето. В умовах України є ще інша процедура – зупинення Президентом дії правового акту Кабінету Міністрів з одночасним оскарженням його до Конституційного Суду. Такі прерогативи не раз, водночас доволі часто зловживаючи ними, використовував Президент Віктор Ющенко у період «співіснування» із урядом Юлії Тимошенко (2008–2010). Натомість такі прерогативи майже не використовував Президент Петро Порошенко, оскільки він сам був активним суб'єктом формування коаліційних урядів Арсена Яценюка та Володимира Гройсмана. Також слід враховувати фактор збройної агресії та фактичного стану війни із Російською Федерацією.

Для прийняття Президентом рішення про дострокове припинення повноважень парламенту має настати хоча би одна із трьох підстав, згаданих у статті 90.2 Конституції. Підстава, визначена статтею 90.2.1 Конституції (припинення діяльності коаліції), встановлюється шляхом розгляду питання про вихід фракції із коаліції та констатацією того, що коаліція припинила свою діяльність. Після чого можуть бути проведені консультації згідно зі статтею 83 Конституції.

¹³ O'Donell A. Guillermo. Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966–1973, in Comparative Perspective. University of California Press, 1988. P. 60–61.

У разі ухвалення указу про дострокове припинення повноважень парламенту, Рада відповідного скликання продовжує здійснення своїх повноважень до набуття повноважень Радою нового скликання. Багато національних конституційних порядків визначають правила, що у разі дострокового припинення повноважень парламент виконує лише окремі функції і повноваження, про що чітко визначається у конституції. У країнах із бікамеризмом верхня палата часто створюється як постійно діюча асамблея, діяльність якої взагалі не може бути припиненою, а також відбувається періодична ротація її складу. З метою забезпечення державного континуїтету стаття 77.2 Конституції встановлює порівняно стислі строки для дострокових виборів – 60 днів, хоча у порівнянні із іншими конституційними порядками такі строки є доволі тривалими.

6. Парламентська автономія та доктрина самообмеження конституційного суду. По суті, це є питанням співвідношення установчої влади та встановлених властей. На відміну від британської вестмінстерської моделі конституціоналізму у континентальному праві важливим є баланс верховенства парламенту та юристократії, представленої конституційною юстицією.

Власне кажучи, у сенсі конституційного принципу поділу влади межею парламентської автономії виступають межі здійснення повноважень органу конституційної юстиції. Якщо ж аналізувати повноваження Конституційного Суду, то тут слід чітко визначати їх дуальну природу: 1) повноваження, визначені Конституцією та 2) повноваження, які визначає сам КС шляхом інтерпретації меж їх здійснення, орієнтуючись на доктрину самообмеження конституційного суду та вимоги демократичної легітимності ухвалюваних ним своїх рішень. Я тут не буду занадто вникати у процес визначення предмета відання КС, зокрема його прерогатив, визначених Конституцією. Оскільки значно важливішим є розвиток юридичних позицій (себто юриспруденції) КС, в якій визначаються основні критерії самообмеження його повноважень.

Слід підкреслити, що на якість суспільно-політичних дебатів, що розгортаються у стінах парламенту, має вплив стан конституційної доктрини. Домінуючий в Україні стиль формалістичного інтерпретування права, прикладом чого є наведена вище «аргументація» свого рішення Конституційним Судом РКС 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 р., атакує основоположні засади конституціоналізму, які вимагають при ухваленні рішень докладно визначати фактичний і юридичний склад справи, що є предметом розгляду, а у разі абстрактного конституційного контролю враховувати загальний юридичний контекст ухвалення рішень.

З цього погляду доволі радикальною є позиція Голови Конституційного Суду Литовської Республіки Дайнюса Жалімас, який виділяє офіційну і академічну конституційну доктрину, носіями якої є конституційна юстиція та академічна спільнота, з притаманними їй суперечностями та наявними школами юриспруденції¹⁴. Жалімас, зокрема, стверджує, що офіційна конституційна доктрина: 1) сприяє розкриттю змісту Конституції; 2) має зобов'язувальний характер; 3) виступає засобом забезпечення верховенства Конституції. Однак, як на мене, багато із цих елементів є характеристикою юридичної сили рішень органу конституційної юстиції, оскільки не всі доктринальні положення покладають в основу фактичного *ratio decidendi* актів конституційної юстиції. Не кажучи вже про якість академічного дискурсу та основні суперечки, що можуть існувати між представниками різних шкіл права, позиції яких можуть отримати своє ствердження або несприйняття на арені дискусії вирішення конкретного спору у стінах Конституційного суду.

І як ця дискусія стосується парламентської автономії?

А елементарно. Звичайний конституційний суд, який належно дбає про належну демократичну легітимність ухвалюваних рішень, піклуватиметься про якість їх аргументації, оскільки це є основою самовиконуваності рішень конституційної юстиції, які мають юридичну силу закону. Та

¹⁴ Жалімас Дейнюс. Офіційна конституційна доктрина: концепція, значущість, головні принципи розвитку. *Критика*. 2017, січень. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/ofitsiyna-konstytutsiyna-doktryna-kontseptsiya-znachushchist-holovni-pryntsyphu-rozvytku>

навіть вище закону, оскільки це акт, який інтерпретує відповідні положення Конституції. І правила належної аргументації рішення конституційної юстиції вимагають так формулювати мотивувальну частину рішення, щоб в ній у взаємозв'язку із резолютивною частиною містився чіткий механізм його виконання¹⁵. А не посилати виконавчу службу у стіни парламенту виконувати рішення Конституційного суду. Це є абсурдом.

Якщо ж парламент забажає генералізувати такі висновки у вигляді певної норми чи норм, то він може це здійснити шляхом внесення відповідних правок у законодавство. Але при цьому законодавство не може служити засобом обов'язку парламенту обходити зміст рішень конституційної юстиції, у такий спосіб фактично порушуючи Конституцію. Це має бути належна конкретизація положень Конституції у законодавстві і це також входить у поле розсуду парламентської автономії.

Як зазначає Станіслав Шевчук, у низці своїх рішень Верховний суд США визначив, що політичні питання можуть виникати у таких ситуаціях: 1) коли у тексті Конституції містяться повноваження щодо вирішення певних питань іншими гілками влади, крім судової; 2) коли для судів не існує чітко визначених правових стандартів для вирішення спору; 3) коли проблема має вирішуватися політичним шляхом; 4) коли суди у своїх рішеннях втручаються у сферу компетенції інших державних органів й тим самим виказують до них неповагу; 5) коли існує необхідність дотримання рішення, що прийняте іншим державним органом; 6) коли судові рішення може призвести до конфлікту між гілками влади¹⁶.

Як правило, конституційні суди обережно вирішують наступні категорії питань: а) зовнішньої політики; б) щодо підстав застосування надзвичайних засобів захисту конституції; в) щодо реалізації конституційного розсуду парламентом при законодавчому регулюванні; г) відносини між вищими інститутами влади, що впливають із перебігу політичного процесу. Конституційні суди тут можуть втручатися, якщо є істотні процесуальні порушення і вони впливають на сутність рішення, та вони порушують права і свободи людини. У такий спосіб конституційні суди дистанціюються від гострих питань перебігу політичного процесу.

Водночас парламент не може втручатися у поле самообмеження Конституційного Суду, оскільки ця доктрина формулюється КС, з огляду насамперед на тлумачення конституційних принципів поділу влади та верховенства права, а також вимоги демократичної легітимації його рішень. Спроби парламенту врегулювати предмет відання КС та межі здійснення повноважень у власному статутному акті¹⁷ (навіть, не у звичайному законі!) є втручанням у конституційні прерогативи конституційної юстиції. Належним засобом корегування предмета відання органу конституційної юстиції є внесення змін до Конституції, а не правок у звичайний закон чи статут парламенту. Не можна корегувати діяльність конституційної юстиції через предикат – закон, який *per se* є об'єктом конституційного перегляду. Це неналежний засіб забезпечення балансування між парламентом та юристократією. Це питання установчої влади, а не законодавчої.

¹⁵ Кампо В.М., Савчин М.В. Легітимність рішень конституційних судів у контексті доктрини верховенства права: компаративний та праксеологічний аспекти. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 5. С. 99-109.

¹⁶ Шевчук Станіслав. Основи конституційної юриспруденції. Київ: Український центр конституційних студій, 2001. С. 255.

¹⁷ Серед таких спроб слід виділити законопроект № 2472 від 19.11.2019 р., внесений народною депутаткою Ольгою Совгирею (див. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67440). Він передбачає внесення змін у Регламент Верховної Ради, з якого пропонується вилучити положення про наявність прерогатив Конституційного Суду надавати висновки щодо constitutional bills з одночасним зазначенням зауважень та застережень щодо відповідності їх «трьом конституційним цінностям» – правам людини, суверенітету і територіальній цілісності України. Обґрунтування законопроекту доволі анекдотичне, як це впливає із тексту пояснювальної записки до нього, яке містить доволі екстравагантне формулювання:

«Розділом XII Конституції не передбачена реалізація вищезазначеної функції та відсутнє відповідне повноваження Конституційного Суду України». Хоча, як на мене, посилання на розділ XII Конституції тут є недоречним, оскільки йде мова про здійснення процедури установчої влади, учасником якої є Конституційний Суд, який надає висновки у порядку статті 159 Конституції, і на них поширюються вимоги обґрунтованості як складової верховенства права. А цей законопроект якраз спрямований на порушення вимог верховенства права.

Висновки

Парламенти еволюціонували з формування представницьких інституцій, які надають згоду на оподаткування, поступово набувають контрольних функцій, а пізніше – законодавчих. В основі парламентської автономії лежить репрезентація волі виборців та реалізація певної моделі національного суверенітету.

Згідно із парламентською автономією легіслатура володіє свободою розсуду при визначенні змісту власного статутного акту та здійсненні внутрішніх парламентських процедур з додержанням балансу інтересів більшості і меншості. Згідно із засадами республіканізму інститути публічної влади є відповідальними та підзвітними перед народом шляхом періодичних і справедливих виборів, а також через механізми парламентського та судового конституційного контролю. Осердям цього є парламентська автономія, в рамках якої забезпечується самостійність народних представників здійснювати контроль над виконавчою владою.

Парламентська автономія полягає у можливості парламенту ухвалювати свій статутний акт – регламент, який має бути об'єктом конституційного перегляду; введення у конституційну систематику правових актів регламенту як самостійного правового акта покликано вивести його із кола законодавчих актів, на які може президент накладати вето, що завжди є джерелом зловживань та обмеження парламентської автономії, а за певних умов – маргіналізації парламенту з боку виконавчої влади.

Серцевиною парламентської автономії є вирішення питань своєї внутрішньої організації парламентом як компоненту конституційної демократії. Це цілий комплекс питань, пов'язаний із формуванням керівного складу парламенту, починаючи від голів, заступників, секретарів профільних комітетів і підкомітетів. Важливу роль у структуризації парламентів відіграють фракції, однак фракції політичних партій за своєю природою не є органами парламенту. Водночас вимоги демократичної легітимності передбачають регламентування їх діяльності, для чого статuti фракцій мають бути зареєстровані бюро парламенту, на підставі яких можна буде давати оцінку щодо додержання демократичності ухвалення рішень фракцією. Важливою складовою парламентської автономії є вільний мандат депутата. Існуюча нині модель партійного імперативного мандату у Верховній Раді атакує конституційну демократію, зокрема і парламентську автономію, а тому має бути невідкладно скасована.

Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. У парламентських демократіях це визначається шляхом голосування у парламенті. Однак межі розсуду парламенту не є безмежними, вони підлягають остаточно судовому контролю на предмет забезпечення балансу інтересів між більшістю і меншістю, а також основоположних прав і свобод, гарантованих Конституцією. Зважаючи на це, предметом парламентської автономії виступають інвеститура уряду, механізми підзвітності і підконтрольності уряду (вотум довіри, вотум недовіри, конструктивний вотум, зв'язаний вотум, інтерпеляція, звіти міністрів та уряду). Тому надмірно дирижистські процедури інвеститури уряду, які містяться у статтях 83 і 114 Конституції України, не відповідають характеру парламентської автономії, їх треба спростити у сторону забезпечення гарантій свободи політичної діяльності.

Інший аспект парламентської автономії стосується політичної відповідальності уряду та парламенту, яка настає у разі відсутності у парламентській підтримці політичного курсу уряду. На ці процедури істотно впливає система семіпрезидентіалізму, яка існує в Україні:

1) якщо Президент спирається на парламентську більшість, то в нього існують істотні важелі впливу на політичний курс уряду; опозиція парламенту може апелювати до Конституційного Суду про захист порушених прав меншості;

2) якщо в парламенті складається більшість, то виникає період «співіснування», який може проявлятися у конфліктах між Президентом і Кабінетом Міністрів та Верховною Радою; тоді

Конституційний Суд розглядає можливі суперечки між цими інститутами влади у формі абстрактного конституційного контролю;

3) ймовірні конфлікти можуть залагоджуватися шляхом проведення консультацій всередині парламенту, серед ключових із них є процедура конструктивного вотуму, яка дозволяє сформувати новий уряд протягом 60 днів з моменту оголошення резолюції недовіри уряду; якщо цього не буде досягнуто, то за результатами консультацій Президент ухвалює рішення про розпуск Верховної Ради і призначає дострокові вибори до парламенту.

Попри різні варіанти вирішення політичних криз, сутність зазначених процедур полягає у переслідуванні єдиної легітимної мети – забезпечення безперервності діяльності та належного функціонування інститутів публічної влади.

Згідно з принципом поділу влади межею парламентської автономії виступають межі здійснення повноважень органу конституційної юстиції. Парламент не може втручатися у поле самообмеження Конституційного Суду, оскільки ця доктрина формулюється Конституційним Судом, з огляду насамперед на тлумачення конституційних принципів поділу влади та верховенства права, а також вимоги демократичної легітимації його рішень. Якщо ж парламент забажає генералізувати такі висновки у вигляді певної норми чи норм, то він може це здійснити шляхом внесення відповідних правок у законодавство, і це має бути належна конкретизація положень Конституції у законодавстві.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Armin von Bogdandy. Fundamentals on Defending of European Values. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. 2019, 12 November. URL: <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>
2. Daniel R. Kelemen, Tomasso Pavone, Cassandra Emmans. The Perils of Passivity in the Rule of Law Crisis: A Response to von Bogdandy. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. 2019, 26 November. URL: <https://verfassungsblog.de/the-perils-of-passivity-in-the-rule-of-law-crisis-a-response-to-von-bogdandy/>
3. O'Donnell A. Guillermo. Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966–1973, in *Comparative Perspective*. University of California Press, 1988.
4. Orakhelashvili Alexander. Parliamentary Sovereignty – A Doctrine Unfit for Purpose. *Int. Comp. Law Journal*. 2015. Vol. 9. No. 4. P. 484.
5. Бориславська Олена. Роль президента у змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина і політична дійсність. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 1. С. 3-17. URL: <https://www.constjournal.com/pub/1-2019/rol-prezydenta-zmishanii-respublitsi-parlamentsko-prezydentskoho-typu-konstytutsiina/>
6. Бруслік О.Ю. Конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії. Дис... к.ю.н. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2016.
7. Дайси А. В. *Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции*. 2-е изд. Москва: Изд-во Т-ва И.Д. Сытина, 1907.
8. Жалімас Дейнюс. Офіційна конституційна доктрина: концепція, значущість, головні принципи розвитку. *Критика*. 2017, січень. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/ofitsiyna-konstytutsiyna-doktryna-kontseptsiya-znachushchist-holovni-pryntsyuru-rozvytku>
9. Кампо В.М., Савчин М.В. Легітимність рішень конституційних судів у контексті доктрини верховенства права: компаративний та праксеологічний аспекти. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 5. С. 99-109.
10. Савчин Михайло. *Порівняльне конституційне право*. Київ: Юрінком Інтер, 2019.
11. Савчин Михайло, Оніщук Микола. Відповідальне правління і народний суверенітет: нотатки до конституційного творення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 115-125.
12. Шевчук Станіслав. *Основы конституційної юриспруденції*. Київ: Український центр конституційних студій, 2001.

Перелік юридичних документів:

1. Brexit Case ([2017] UKSC 5 On appeals from: [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2016] NIQB 85
2. Jackson & Oth. v Her Majesty's Attorney General [2005] UKHL 56 (13 October 2005).
3. РКС (ВП) 6-р/2019 від 20 червня 2019 р.
4. РКС 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 р.

References**Bibliography:**

1. Armin von Bogdandy. Fundamentals on Defending of European Values. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. 2019, 12 November. URL: <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>
2. Daniel R. Kelemen, Tomasso Pavone, Cassandra Emmans. The Perils of Passivity in the Rule of Law Crisis: A Response to von Bogdandy. *Verfassungsblog on Constitutional Matters*. 2019, 26 November. URL: <https://verfassungsblog.de/the-perils-of-passivity-in-the-rule-of-law-crisis-a-response-to-von-bogdandy/>
3. O'Donnell A. Guillermo. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966–1973, in Comparative Perspective*. University of California Press, 1988.
4. Orakhelashvili Alexander. Parliamentary Sovereignty – A Doctrine Unfit for Purpose. *Int. Comp. Law Journal*. 2015. Vol. 9. No. 4. P. 484.
5. Boryslavska Olena. Rol prezydenta u zmishanii respubliksi parlamentsko-prezydentskoho typu: konstytutsiina doktryna i politychna diisnist. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. 2019. № 1. S. 3-17. URL: <https://www.constjournal.com/pub/1-2019/rol-prezydenta-zmishanii-respubliksi-parlamentsko-prezydentskoho-typu-konstytutsiina/>
6. Bruslik O.Iu. *Konstytutsiino-pravovyi status Parlamentu Velykobrytanii. Dys... k.i.u.n. Kharkiv: Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho*, 2016.
7. Daysi A. V. *Osnovy gosudarstvennago prava Anglii. Vvedeniye v izucheniye angliyskoy konstitutsii*. 2-e izd. Moskva: Izd-vo T-va I.D. Sytina. 1907.
8. Zhalimas Deinius. Ofitsiina konstytutsiina doktryna: kontseptsii, znachushchist, holovni pryntsyppy rozvytku. *Krytyka*. 2017, sichen. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/ofitsiyina-konstytutsiyina-doktryna-kontseptsiya-znachushchist-holovni-pryntsyppy-rozvytku>
9. Kampo V.M., Savchyn M.V. Lehitymnist rishen konstytutsiinykh sudiv u konteksti doktryny verkhovenstva prava: komparatyvnyi ta prakseolohichni aspekty. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*. 2010. № 5. S. 99-109.
10. Savchyn Mykhailo. *Porivnialne konstytutsiine pravo*. Kyiv: Yurinkom Inter, 2019.
11. Savchyn Mykhailo, Onishchuk Mykola. Vidpovidalne pravlinnia i narodnyi suverenitet: notatky do konstytutsiinoho tvorennia. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2013. № 2. S. 115-125.
12. Shevchuk Stanislav. *Osnovy konstytutsiinoi yurysprudentsii*. Kyiv: Ukrainskyi tsentr konstytutsiinykh studii, 2001.

List of legal documents:

1. Brexit Case ([2017] UKSC 5 On appeals from: [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2016] NIQB 85
2. Jackson & Oth. v Her Majestys Attorney General [2005] UKHL 56 (13 October 2005).
3. RKS (VP) 6-r/2019 vid 20 chervnia 2019 r.
4. RKS 30-rp/2009 vid 26 lystopada 2009 r.

УДК 3420.572

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.3

**Анастасія Іванова**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник Інституту
держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
anaiv@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7344-4505>

Anastasiia Ivanova

PhD in Law, Senior Researcher V. M. Koretsky Institute of state and law of
National Academy of Sciences of Ukraine

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДУ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 1015 І СУЧАСНИХ ДИСКУСІЙ

THE RIGHT OF PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE CONTEXT OF BILL NO. 1015 AND MODERN DISCUSSIONS

Abstract | The article deals with the people's legislative initiative as an institute of direct democracy, its modern understanding and the history along with world experience of its realization. The article touches upon the Swiss roots of this institute, the place of the latter in Ukrainian constitutional tradition as well as the attempts to introduce it in the history of independent Ukraine. Examples of the implementation of the people's legislative initiative in modern European countries - Austria, Latvia, Lithuania, Romania, Northern Macedonia, Slovenia, Switzerland, etc. are given.

The author examines the institute through the prism of Bill No. 1015 on Amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (regarding vesting the people with legislative initiative). Some of the problematic aspects of this Bill are identified as well as important elements that must be addressed together with the introduction of the people's legislative initiative.

This is, in particular, a form of legislative initiative; the determination of the subject of a people's legislative initiative by establishing certain features (quantitative, qualitative); establishing restrictions on the subject of legal regulation; the procedure for collecting votes and verifying citizens' signatures; mechanisms and safeguards for the protection of a people's legislative initiative (it is the duty of the parliament to consider the bill or legislative proposals submitted, and to do so within certain time limits, etc.).

The author draws special attention to the legal and technical shortcomings of the draft law, including the need to apply a comprehensive approach to amending the Constitution and the constitutional process as a whole.

Positively referring to the people's legislative initiative and the prospects of its implementation in Ukrainian lawmaking, the author makes certain reservations about the proposed amendments to the Constitution of Ukraine.

Keywords: direct democracy, people's legislative initiative, the Constitution of Ukraine, amendments to the Constitution of Ukraine, bill, legislative process.

Анотація | У статті розглянуто право законодавчої ініціативи народу як інститут безпосередньої демократії, сучасне розуміння та історія та світовий досвід його реалізації.

Згадано швейцарське коріння цього інституту, його місце в українській конституційній традиції, а також спроби запровадження в історії незалежної України. Наведено приклади реалізації народної законодавчої ініціативи у сучасних європейських державах – Австрії, Латвії, Литві, Румунії, Північній Македонії, Словенії, Швейцарії тощо.

Автор розглядає право народної законодавчої ініціативи крізь призму законопроекту № 1015 про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу). Визначено деякі проблемні моменти цього проекту, а також важливі елементи, які мають бути урегульовані разом із введенням права законодавчої ініціативи народу. Зокрема, це форма реалізації законодавчої ініціативи; визначеність суб'єкта народної законодавчої ініціативи через встановлення певних ознак (кількісних, якісних); встановлення обмежень щодо предмету правового регулювання, якого може стосуватися законопроект чи пропозиція законопроекту; процедура збирання голосів та верифікації підписів громадян; механізми та гарантії захисту народної законодавчої ініціативи (обов'язок парламенту розглянути поданий законопроект чи законодавчі пропозиції та зробити це у певні строки тощо).

Окремо автор звертає увагу на юридико-технічні недоліки законопроекту, зокрема необхідність застосування комплексного підходу до внесення змін до Конституції та конституційного процесу загалом.

Позитивно ставлячись до інституту народної законодавчої ініціативи та перспектив його впровадження в українське законотворення загалом, автор висловлює певні застереження щодо запропонованих змін до Конституції України.

Ключові слова: безпосередня демократія, народна законодавча ініціатива, Конституція України, зміни до Конституції України, законопроект, законодавчий процес.

Постановка питання¹. 29 серпня 2019 р. Президент України Володимир Зеленський подав у Верховну Раду України законопроект (№ 1015) *про внесення змін до статті 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу)*. Необхідність прийняття законопроекту обґрунтована тим, що на думку його авторів, перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений на сьогодні статтею 93 Конституції України, є звуженим та позбавляє можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади. Відповідно, законопроектом пропонується доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених статтею 93 Конституції України, таким суб'єктом, як народ².

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика народної законодавчої ініціативи є актуальною та прикладною, тому привертає увагу як науковців, так і практиків законотворчого процесу, а також громадянського суспільства, що уважно спостерігає за змінами в державі та державному управлінні. Народна законодавча ініціатива часто згадується в ширшому контексті інститутів безпосередньої демократії та народного суверенітету загалом. Безпосередньо цьому інституту багато уваги приділяють російські дослідники, де інститут вже впроваджений на законодавчому рівні³.

Серед українських авторів із останніх досліджень привертають увагу розвідки І. М. Жаровської, О. О. Галус, Г. Задорожньої, А. Л. Крутько, О. М. Мудрої, В. Ф. Нестеровича, В. М. Шаповала, О. І. Ющика та інших учених. Про доцільність включення до суб'єктів законодавчої ініціативи в

¹Статтю підготовлено на базі авторського експертного висновку на законопроект, опублікованого на порталі Харківської правозахисної групи. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1567700288>

² Коли стаття знаходилась в редакції, Конституційним Судом України було дано Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 5-в/2019 від 13 листопада 2019 року. Висновок є негативним в мотивувальній частині, однак – позитивним по суті.

³ Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы непосредственной демократии в современном обществе: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2003. С. 12.

якості окремого суб'єкту народу неодноразово наголошували в Національному інституті стратегічних досліджень при Президентові України⁴, а також представники громадянського сектору – фахівці Центру політико-правових реформ та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Спробуємо розібратися, що ж представляє собою цей інститут прямої демократії, які механізми його реалізації існують в світі та які перспективи відкриває його запровадження для українського законотворення.

1. Інститут *народної законодавчої ініціативи* є поширеним у багатьох європейських державах та полягає в можливості громадян, у визначеній Конституцією кількості, ініціювати конституційні або законодавчі зміни через внесення законопроекту до законодавчого органу або винесення на референдум. Історичним попередником народної ініціативи було право петицій, визнане за підданими ще у «Біллі про права» 1689 р. (Англія)⁵, а народну законодавчу ініціативу вперше було запроваджено у Конституції швейцарського кантону Во (*фр. Vaud, нім. Waadt*) 1845 року. Важливим етапом еволюції народної правотворчості стало закріплення права народної ініціативи щодо повного перегляду Конституції у Союзній Конституції Швейцарської конфедерації 1848 р. Відтак інститут поширюється в інших кантонах Швейцарії, зокрема Конституція кантону Женева містила окремий Закон про ініціативу, більшою мірою присвячений саме праву народної ініціативи. Аналогічні закони мали й інші кантони. Майже за півсторіччя у Союзній Конституції 1891 р. з'являється право народу ініціювати часткову ревізію Конституції.

Варто зауважити, що сучасна доктрина виокремлює різні історичні та сучасні конституційні форми народної ініціативи: народну законодавчу ініціативу, народну конституційну ініціативу, народну референдну (референдарну) ініціативу, а також народне вето.

Предметом цієї розвідки ми обрали саме народну законодавчу ініціативу як форму безпосередньої демократії, що реалізується у формі звернення народу до парламенту із законодавчими проектами та пропозиціями. Законодавча ініціатива може бути міжнародна, національна або регіональна (за дією в просторі); оформлена або неформована (за сформованістю); пряма або непряма (за способом реалізації); направлена на внесення змін чи доповнень до існуючого закону або спрямована на створення нового закону (за предметом регулювання)⁶. Думається, що залежно від форми реалізації та рівня забезпеченості цього інституту можна дискутувати про сильну або слабку народну ініціативу.

Інститут народної законодавчої ініціативи відомий українській конституційній традиції. Так, у Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. суб'єктом подання було визначено виборців-громадян Республіки, кількістю не менше 100 тисяч. Конституція передбачала і спеціальний порядок подання таких законопроектів – у вигляді письмових заяв, підтверджених громадами і поданих до Генерального суду. Після перевірки їх відповідності суд мав передати законопроект та пов'язані з ним документи Голові Всенародних Зборів (парламенту)⁷. Згідно з проектом Конституції професора Отто Ейхельмана 1921 р. суб'єктом права законодавчої, в тому числі і конституційної, ініціативи, мали виступати два мільйони громадян, що беруть участь в Федерально-Державній Установчій владі УНР.

Концепція народовладдя, що стала ідеологічною основою радянського бачення демократії, інституту народної ініціативи не передбачала.

У незалежній Україні про нього згадали майже одразу, однак достатньої підтримки серед тодішніх парламентарів він не знайшов. Пропонувався цей інститут у проектах, вироблених

⁴ Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні Аналітична записка : Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://niss.gov.ua/articles/1027/> (дата звернення: 18.11.2019).

⁵ Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: в 6-ти томах / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. К., 1998. Т. 4. С. 48.

⁶ Крутько А. Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. С.20.

⁷ Детальніше див.: Іванова А. Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 48–58.

Конституційною комісією – як у варіанті, розглянутому Верховною Радою України 1 липня 1992 р., так і в остаточному тексті проекту, датованому 26 жовтня 1993 р. Пропозиції включити право народної законодавчої ініціативи вносились і в процесі прийняття чинної Конституції 1996 р., проте не знайшли належної підтримки Верховної Ради України. Були і пізніші в часі проекти: концепція Конституції, розроблена робочою групою Національної конституційної ради, утвореної згідно з Указом Президента України від 27.12.2007 р.; проект Основного Закону, створений групою науковців під керівництвом В. М. Шаповала, до речі, критикований Венеційською комісією; проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (2010 р.). Можна згадати небезспірний, але доволі докладний проект закону про правотворчу народну ініціативу від 30.12.2013 р. № 3847, внесений народним депутатом В. Колесніченком.

Реалізація права пропонувалась через збирання за різними пропозиціями 100 тисяч, 200 тисяч або 300 тисяч підписів громадян України, що мають право голосу, на підтримку законопроекту, а для внесення змін до Конституції України – 1 млн, 1,5 млн або 3 млн підписів громадян, які мають право голосу. Порядок утворення ініціативних груп та проведення збирання підписів передбачалося регулювати спеціальним законом. Також пропонувався невідкладний строк розгляду для законопроектів, внесених до парламенту таким шляхом. У проекті В. Колесніченка законодавча пропозиція мала бути підтримана 45 тис. громадян України, які мають право голосу, за умови, що вони мешкають не менше ніж у 3-х областях України, й ініціатива підтримана не менше ніж 1000 громадян України в кожній з цих областей.

Декілька проектів передбачали право народної референдної ініціативи. Це, зокрема, проект авторства Всеволода Речицького, що не передбачає права законодавчої ініціативи, натомість містить право народної референдної ініціативи, а також проект закону України про всеукраїнський референдум, внесений Сергієм Головатим.

Водночас у фаховому середовищі ставлення до права народної референдної ініціативи загалом неоднозначне, а те, яким чином воно було реалізоване в Законі України про Всеукраїнський референдум (№ 5475 від 2013), призвело до критики його в окремому висновку щодо Закону Венеційської комісії, а згодом і визнання самого Закону неконституційним (Рішення Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018).

В законопроекті № 1015 викладено власну форму реалізації цього інституту, для чого до парламенту запропоновано внести зміни до статті 93 Конституції України та викласти її в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

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

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

Для порівняння нагадаємо чинну статтю Конституції:

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

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

Отже, у проекті № 1015 пропонується розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи через введення нового суб'єкту – «народ». Зауважимо, що Конституція України в преамбулі визначає Український народ як громадян України всіх національностей. Поняття «народ» є полісемантичним і багатозначним, що потребує конкретизації та уточнення його розуміння для потреб відповідного правового інституту. Адже виникає питання, скільки громадян є достатньо для позначення їх терміном «народ»? Дж. Сарторі наводить не менше шести можливих інтерпретацій поняття «народ»: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначену велику

частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ є неподільною єдністю, певною органічною цілісністю; 5) народ – це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ є більшістю, яка обмежена принципом поваги до прав меншості⁸. Ураховуючи те, що «народ» не може включати буквально всіх, а також безпосередньо реалізувати загальну волю («всі як один») за концепцією Ж.-Ж. Руссо, Дж. Сарторі уточнює, до якої міри повним має бути народ, або скільки людей має складати достатньо велику його частину, щоб називатися «народом»? На це він пропонує дві можливі відповіді – або більшість, яка беззастережно здійснює повноваження від імені народу, або така більшість, яка здійснює владу за певних умов – урахування інтересів меншості, поваги до прав і основоположних свобод людини, неухильного дотримання вимог законності та принципу верховенства права⁹.

Історичний досвід та досвід інших країн свідчить про доцільність чіткого визначення суб'єкта народної законодавчої ініціативи. Зазвичай *суб'єкт ініціативи обумовлений певними кількісними*, а подекуди і територіальними показниками (обмеженнями).

Наприклад, Конституція Латвійської Республіки передбачає право ініціювати законопроект 1/10 частини виборців (ст. 65)^{10 11}. Право народної законодавчої ініціативи визнається Конституцією Литовської Республіки – 50 тис. громадян, які мають виборче право, можуть подати у Сейм проект закону, який останній зобов'язаний розглянути (ч. 2 ст. 68)¹². Конституція Республіки Північна Македонія наділяє правом законодавчої ініціативи групу виборців в кількості принаймні 10 тис. осіб (ст. 71)¹³. В Республіці Словенія таке права надане 5 тис. виборцям (ст. 88)¹⁴. Конституція Республіки Білорусь надає право законодавчої ініціативи громадянам, які володіють виборчим правом, у кількості не менш як 50 тис. осіб (ст. 99)¹⁵.

Відповідно до Конституції Італії народ здійснює право законодавчої ініціативи через внесення від імені не менш як 50 тис. виборців постатейно складеного законопроекту (ст. 71). Водночас нова Конституція Республіки Куба (ст. 164) передбачає надання права законодавчої ініціативи не менш ніж 10 тис. виборців¹⁶.

Таким чином, не простежується кореляції між загальною кількістю населення держави та кількістю виборців, потрібних для реалізації права законодавчої ініціативи – цей показник варіюється від 0,5% до 10% населення.

В Конституціях деяких держав поруч із вимогами певної кількості виборців передбачаються *вимоги їх пропорційно-територіального представництва*. Частина 1 статті 74 Конституції Румунії: «щонайменше 100 000 громадян, які мають право голосу. Громадяни, які висловлюють своє право на законодавчу ініціативу, мають приїхати щонайменше з чверті округів країни, і в кожному з цих округів, або в муніципалітеті Бухаресту, на підтримку цієї ініціативи має бути зареєстровано не менше 5 000 підписів»¹⁷.

Федеральний конституційний закон Австрії про народну ініціативу визначає, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, які мають право голосу або від 1/6 громадян трьох земель, які мають право голосу, має бути передана Центральною виборчою комісією на розгляд Національної Ради. Закон уточнює, що право голосу при реалізації народної законодавчої

⁸ Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування. Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. К., 2005. С. 26-27.

⁹ Петришин О. Демократичні основи правової, соціальної державності. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1 (76). С. 35.

¹⁰ Тут і далі Конституції держав наводяться із змінами та доповненнями станом на 04.09.2019 р.

¹¹ Конституція Латвійської республіки (1922). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>

¹² Конституція Литовської республіки (1992). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>

¹³ Конституція Республіки Північна Македонія (1991). URL: <https://sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>

¹⁴ Конституція Республіки Словенія (1991). URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf>

¹⁵ Конституція Республіки Білорусь (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

¹⁶ Конституція Республіки Куба (2019). URL: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>

¹⁷ Конституція Румунії (2003). URL: <http://www.constitutia.ro/const.htm>

ініціативи має той, хто на день участі в законодавчій ініціативі має виборче право до Національної ради та має основне місце проживання на території громади в Федерації¹⁸. Право законодавчої народної ініціативи закріплено і в Конституції Бразилії. Народ може ініціювати прийняття закону у парламенті, якщо на його підтримку буде зібрано не менше 1% підписів виборців, які проживають щонайменше у п'яти штатах, при цьому в кожному з них – не менше 0,3 % виборців¹⁹.

Обґрунтованими виглядають певні обмеження щодо предмету регулювання законопроектів, суб'єктом внесення яких є народ безпосередньо. Так, в Іспанії заборонене внесення в порядку народної ініціативи проектів економічних планів і державного бюджету. Фіскальні проблеми, питання міжнародного характеру, амністія та помилування не можуть бути предметом законодавчої ініціативи громадян згідно з нормами Конституції Румунії (ч. 2 ст. 74).

Іноді об'єктом народної законодавчої ініціативи визначається лише Конституція держави, тоді йдеться про конституційну ініціативу. Сама така форма передбачена в часто згадуваній у публічному просторі Конституції Швейцарії, що є однією з перших, де впроваджено цей інститут, та й досі в людській свідомості часто асоціюється з еталонною. Так, Конституція Швейцарії надає право 100 тис. громадян, які мають право голосу, подавати поправки до конституції, але не проекти федеральних законів (ст. 138–139)²⁰. Пропозиція може висуватися лише щодо часткового перегляду конституції, до того ж Федеральні збори у дворічний строк вирішують питання, чи приймати народну ініціативу, чи ні. У разі прийняття позитивного рішення парламент виносить проект закону на всенародний референдум, якщо парламент не погоджується із законопроектом, то може його або відхилити, або винести на референдум власний законопроект з цього питання.

Важливим питанням, який обійшли увагою в аналізованому проекті, є *форма народної законодавчої ініціативи*. Конституційній доктрині та практиці відомі як *законодавча ініціатива*, *оформлена в текст законопроекту* із відповідною структурою, так і *неоформлена законодавча пропозиція зі зміни чинного чи потреби прийняття нового законодавства*, що містить загальне бачення та принципи регулювання певних суспільних відносин, однак з позицій законодавчої техніки не є готовим законопроектом. В останньому разі обов'язок розроблення конкретного проекту зазвичай покладається на представницький орган. Така практика існує у вже згадуваній Конституції Швейцарії (ч. 4 ст. 139).

Можливість подання неоформлених законодавчих пропозицій сприяє мінімізації відсотку відхилення законодавчих ініціатив через недотримання або невідповідність нормам та вимогам законодавчої техніки. З іншого боку, створюється додаткове навантаження на парламент з оформлення таких ініціатив і вироблення конкретних норм. Тому видається, що поданню неоформлених законодавчих пропозицій має відповідати підвищений кількісний бар'єр для суб'єкта народної законодавчої ініціативи або обмеження предмету регулювання ініціативи (наприклад, лише для конституційних законопроектів).

Існує практика встановлення певних строків для розгляду народної законодавчої ініціативи або запровадження інших *механізмів захисту та гарантії реалізації* цього інституту. Так, Конституцією Латвійської Республіки, її громадянам надане право законодавчої ініціативи: «Стаття 78. Не менше як одна десята частини виборців має право подати Президентові Республіки розроблений проект зміни Конституції або законопроект, який Президент передає Сеймові. Якщо Сейм не прийме проект без суттєвих змін, то він виноситься на народне голосування». Отже, громадяни Латвії мають інструменти впливу на прийняття парламентом рішення по суті. Цікаво, що схожий механізм містився в Конституції Швейцарії та її окремих кантонів 1874 р. Так, законодавчі проекти та пропозиції, відхилені або змінені законодавчим органом, могли бути затверджені народом на

¹⁸ Конституція Австрійської республіки. Федеральний закон (1920). URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut.html

¹⁹ Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу. *Юридичний вісник*. 2009. № 3. С. 25–28.

²⁰ Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації (1999). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>

референдумі. Отже, пропозиції та проекти, подані в порядку народної законодавчої ініціативи, отримували підвищений захист порівняно із іншими проектами.

Загалом, європейська практика використання права законодавчої ініціативи не надає оптимізму – аналітики зазначають, що за майже півстоліття після прийняття Конституції Італії, незважаючи на численні випадки подання законопроектів у порядку народної ініціативи в парламент цієї країни, жодна з пропозицій не була схвалена. Цей інститут практично не використовується в Іспанії, а також в її автономних спільнотах. Приблизно така ж ситуація спостерігається і в Австрії: неприйнятні для уряду ініціативи легко відхиляються урядовою більшістю в парламенті²¹.

Враховуючи таку невтішну статистику та менш впливове становище народу як нового суб'єкта законодавчої ініціативи, варто приділити особливу увагу механізмам захисту та гарантіям реалізації інституту народної законодавчої ініціативи. Ними може стати внесення законодавчих пропозицій (а не готових законопроектів); попередній розгляд таких проектів із можливістю усунення юридико-технічних недоліків; обов'язковість розгляду проектів (пропозицій) парламентом; певний строк для розгляду таких проектів парламентом, а також можливість подолання парламентського відхилення через винесення законопроекту на народний референдум. Утім, пошук оптимальних механізмів захисту має супроводжуватися громадськими обговореннями та відкритою дискусією у фаховому середовищі.

2. Реалізація пропонованого інституту вимагає спеціального механізму, який очевидно має бути сформульований у спеціальному законодавстві. Ми неодноразово наголошували на доцільності внесення повного комплексу заходів одночасно, особливо у випадках, коли потрібне додаткове нормативне регулювання.

Разом із введенням права народної законодавчої ініціативи законодавцю необхідно юридично унормувати такі питання:

- форма реалізації законодавчої ініціативи: готовий законодавчий проект або законодавча пропозиція, що формулює загальне бачення та принципи певного предмету унормування;
- визначеність суб'єкта народної законодавчої ініціативи через встановлення певних ознак (кількісних, якісних);
- встановлення обмежень щодо предмету правового регулювання, якого може стосуватися законопроект чи пропозиція законопроекту (зокрема, доцільність чи недоцільність конституційної ініціативи та спеціальні вимоги);
- процедура збирання голосів та верифікації підписів громадян;
- механізми та гарантії захисту народної законодавчої ініціативи (обов'язок парламенту розглянути поданий законопроект чи законодавчі пропозиції та зробити це у певні строки тощо).

3. Частина 3 статті 8 Конституції України визначає, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Водночас законопроект в пропонованому вигляді не містить ані механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи, ані чітко визначеного суб'єкта такого права, що за відсутності спеціального законодавства зробить реалізацію даного інституту неможливим. Навряд чи є сенс поповнювати без того чималий перелік фактично недіючих положень чинної Конституції, які призводять до розбалансування Конституції як такої.

До того ж, в Конституції України вже присутній термін «народна ініціатива», який стосується проголошення Всеукраїнського референдуму. Стаття 72 Конституції визначає процедуру реалізації такої народної ініціативи: на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

4. Звертає увагу пропозиція щодо зміни частини першої статті 93 Конституції України, а саме уточнення, що право законодавчої ініціативи реалізується суб'єктами законодавчої ініціативи у *випадках і порядку*, визначених Конституцією України і законами України. Очевидно, таке

²¹Даниїл Шаров. Народна законодавча ініціатива: порівняльно-правовий аспект. Портал Українське право. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/rausera-iansrseava-krkshchkhakhyva-tsvkvryaoers-tuavsvym-aftyenkh/ (дата звернення: 18.11.2019).

уточнення викликане розширенням кола суб'єктів ініціативи і розумінням потреб додаткового законодавчого унормування законодавчої ініціативи народу. Не виникає сумнівів необхідність встановлення певної чіткої процедури і порядку реалізації нового інструменту.

Водночас викликає занепокоєння закріплення можливості встановлення додаткових умов – «випадків» – в яких таке право може реалізуватися. Словосполучення «у випадках» мало би стосуватися лише нового суб'єкта законодавчої ініціативи – народу, замість того було поширене і на інших суб'єктів законодавчої ініціативи. У такий спосіб було закладено можливість для законодавчого обмеження, закріпленого в Конституції України, права законодавчої ініціативи інших суб'єктів законодавчої ініціативи – Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України.

Після внесення законопроекту № 1040 про внесення змін до деяких законів України щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України стала зрозумілою мета таких змін. Відповідно до проекту «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам у кількості, що складає не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради відповідно до цього Регламенту депутатської фракції (групи), або більшості затвердженого персонального складу комітету Верховної Ради та Кабінету Міністрів України». На наш погляд, тут йдеться не про порядок реалізації, а про заміну суб'єкту – замість індивідуального, передбаченого Конституцією України, законопроект пропонує введення колективного суб'єкту. Такі зміни за необхідності мали б вноситися до Конституції, а не до Закону України «про Регламент Верховної Ради України», однак це окрема тема для розмови.

5. Чимало питань фахової спільноти викликало і юридико-технічне оформлення законопроекту. Відповідно до законопроекту зміни мають бути внесені до Розділу IV Конституції України «Верховна Рада України», а саме до статті 93. Однак науковці неодноразового наголошували на тому, що предметом Розділу III Конституції України «Вибори. Референдум» є інститути безпосередньої демократії, та відповідно пропонували перейменувати цей розділ на загальнішу назву на кшталт «Форми безпосередньої демократії». Уміщення у цьому розділі статті²², яка регламентує інститут народної законодавчої ініціативи, із одночасним внесенням змін до ст. 93 Конституції України, відповідало б принципу системності норм права та сприяло б їх подальшому тлумаченню з урахуванням взаємозв'язку та взаємообумовленості норм права.

Понад те, О. М. Бориславська аргументовано доводить, що враховуючи, що розділ III передбачає особливу процедуру внесення змін із застосуванням всеукраїнського референдуму для їх затвердження, внесення положень про форми безпосередньої демократії, у тому числі про народну законодавчу ініціативу, в інші розділи є порушенням встановленої конституційної процедури²³.

Важливо й те, що майже одночасно із ухваленням аналізованого закону Верховною Радою України було ухвалено ще сім законів про внесення змін до Конституції України. Це закон № 1013 від 29.08.2019 про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії); № 1014 про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань); № 1016 про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України); № 1017 про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи); № 1027 про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України); № 1028 про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо

²² Про це зазначала Олена Бориславська в дискусії фахової спільноти «Конституційний аудит» за 5 вересня 2019 р. URL: <https://www.facebook.com/groups/344493825739298/>

²³ Бориславська О. М. Amicus curiae щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae (дата звернення: 18.11.2019)

консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України); а також № 7203 про внесення змін до Конституції України про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України).

Водночас такі одночасні фрагментарні зміни до Конституції України не лише порушують системність викладення її норм, а й призводять до дисбалансу, порушення цілісності та логічності Конституції як документу, так і процедури її прийняття. Така процедура внесення зміни є абсолютно неприпустимою для конституційного процесу. Недооцінка впливу та значення не лише легальності, а й легітимності конституційного процесу на подальшу реалізацію самої Конституції та визнання суспільством внесених таким чином змін, може призвести до катастрофічних наслідків та знецінення не лише Конституції, а й інших конституційно-правових інститутів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Вважаємо, що запровадження такого інституту прямої демократії як право народної законодавчої ініціативи, за умови вдалого його оформлення, сприятиме якіснішому виявленню лакун у законодавчому регулюванні суспільних відносин, слугуватиме ефективним індикатором потреб суспільства, стимулюватиме власну відповідальність суспільства за свої потреби та активнішу громадянську позицію, а також свідчитиме на користь демократизації взаємодії та взаємовпливу суспільства і держави.

Небезпеки щодо впровадження цього інституту сьогодні на диво суперечливі: від відсутності можливості реалізації через відсутність відповідного механізму до посилення політичних маніпуляцій, наприклад, збільшення потоку «законодавчого спаму» задля уповільнення або й блокування роботи законодавчого органу. Існує небезпека проведення непопулярних законодавчих ініціатив правлячої партії через механізм народної законодавчої ініціативи задля уникнення негативних політичних наслідків. Тому вкрай важливим є виробити виважений та науково обґрунтований механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи та закріпити його на конституційному рівні.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Бориславська О.М. Amicus curiae щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae (дата звернення: 18.11.2019)
2. Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/> (дата звернення: 18.11.2019).
3. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу Юридичний вісник. 2009. № 3. С. 25–28.
4. Іванова А.Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 48–58.
5. Крутько А.Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 20 с.
6. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы непосредственной демократии в современном обществе : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 2003. 46 с.
7. Петришин О. Демократичні основи правової, соціальної державності. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1 (76). С. 32–41.
8. Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування / Демократія. Антологія / Упоряд. О. Проценко. К., 2005. С. 25–40.
9. Шаповал В.М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: в 6-ти томах / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. К., 1998. Т. 4. С. 48.
10. Шаров Д. Народна законодавча ініціатива: порівняльно-правовий аспект / портал Українське право. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/rausera-iansrseava-krkshchkhakhyva-tsukvryaoers-tuavsvym-aftyenkh/ (дата звернення: 18.11.2019)

Перелік юридичних документів:

1. Конституція Австрійської республіки. Федеральний закон (1920). URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut.html

2. Конституція Латвійської республіки (1922). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>
3. Конституція Литовської республіки (1992). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>
4. Конституція Республіки Беларусь (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>
5. Конституція Республіки Куба (2019). URL: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>
6. Конституція Республіки Північна Македонія (1991). URL: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>
7. Конституція Республіки Словенія (1991). URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf>
8. Конституція Румунії (2003). URL: <http://www.constitutia.ro/const.htm>
9. Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації (1999). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>

References

Bibliography:

1. Boryslavska O.M. Amicus curiae shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennia zmin do statti 93 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakonodavchoi initsiatyvy narodu) (reiestr. № 1015) vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy. URL: [https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae_\(data_zvernennia:_18.11.2019\)](https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae_(data_zvernennia:_18.11.2019))
2. Danyliak O. Narodna zakonodavcha initsiatyva yak forma bezposerednoi demokratsii: dotsilnist zaprovadzhennia v Ukraini. Analitichna zapyska : Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen pry Prezydentovi Ukrainy. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/> (data zvernennia: 18.11.2019)
3. Zadorozhnia H.V. Zakonodavchi povnovazhennia Ukrainskoho narodu. *Yurydychnyi visnyk*. 3(12) 2009. S. 25–28.
4. Ivanova A. Yu. Tradytsii i novatsii v Konstytutsii Ukrainskoi Narodnoi Respubliki 1918 roku: pohliad cherez storichchia. *Pravove rehulivannia ekonomiky*. 2018. № 17. S. 48–58.
5. Krutko A.L. Narodna zakonodavcha initsiatyva: teoretyko-pravovyi aspekt. Dyss. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kharkiv, 2017. 20 s.
6. Rudenko V.N. Konstytutsyonno-pravovye problemy neposredstvennoi demokratsyy v sovremennom obshchestve : avtoref. dyss. ... dokt. yuryd. nauk : 12.00.02. Ekaterynburh, 2003. 46 s.
7. Petryshyn O. Demokratychni osnovy pravovoi, sotsialnoi derzhavnosti *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 1 (76) 2014, 32-41.
8. Sartori Dzh. Osnovy teorii demokratsii: narod i vriaduvannia / Demokratsiia : antolohiia / uporiad. O. Protsenko. K., 2005. S. 25–40.
9. Shapoval V.M. Narodna initsiatyva. *Yurydychna entsyklopediia: v 6–ty tomakh / Holova redkol. Yu. S. Shemshuchenko. K., 1998. T. 4. S. 48.*
10. Sharov D. Narodna zakonodavcha initsiatyva: porivnialno-pravovyi aspekt / portal Ukrainse pravo. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/rausera-iansrseava-krkshchkhakhyva-tsvkvyraoers-tuavsvym-aftyenkh/ (data zvernennia: 18.11.2019)

List of legal documents:

1. Konstytutsiia Avstriiskoi respubliky. Federalnyi zakon (1920). URL:http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut.html
2. Konstytutsiia Latviiskoi respubliky (1922). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>
3. Konstytutsiia Lytovskoi respubliky (1992). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>
4. Konstytutsiia Respubliki Belarus (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>
5. Konstytutsiia Respubliki Kuba (2019). URL: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>
6. Konstytutsiia Respubliki Pivnichna Makedoniia (1991). URL:<https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>
7. Konstytutsiia Respubliki Sloveniia (1991). URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf>
8. Konstytutsiia Rumunii (2003). URL: <http://www.constitutia.ro/const.htm>
9. Federalna Konstytutsiia Shveitsarskoi Konfederatsii (1999). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>

УДК 342.72/.73+342.4

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.4



Марина Ставнічук

Заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук, голова правління
Громадського об'єднання «За демократію через право»,
член Венеційської комісії від України 2009–2013
м. Київ, Україна

Maryna Stavniichuk

Honored Lawyer of Ukraine, Candidate of Juridical Sciences,
Chairman of the Board in a NGO 'For Democracy Through Law',
Member of the Venice Commission from Ukraine 2009-2013, Kyiv, Ukraine

ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В МЕХАНІЗМІ ГАРАНТУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

THE INSTITUTE OF THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN THE MECHANISM FOR ENSURING AND DEVELOPING OF THE CONSTITUTIONAL ORDER IN UKRAINE: THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Abstract | The article is devoted to the theoretical and practical issues of implementation of the institute of constitutional complaint into the mechanism for ensuring and developing of the constitutional order in Ukraine. The article emphasizes the utmost importance of the constitutionalism in Ukraine to become more than merely an idea, an ideology, an innovative doctrine in the field of law and policy, but a real-working phenomenon, which is the base for the rule of law functioning, inexhaustibility of human rights and freedoms, as well as the democratic organization of power.

It was stressed that, taking into account the obvious need to ensure the proper functioning of the constitutional order in Ukraine with a genuine guarantee and protection of human rights, among the latest novelties of the innovative formation of national constitutionalism in course of the constitutional and judicial reforms of 2016 the institute of constitutional complaint was introduced. However, there are some problems today that need to be addressed from the abovementioned points. It is necessary to carry out a systematic study of the theoretical and practical problems of this process. The author emphasizes that today it is important to develop, first and foremost, a set of general theoretical issues related to the nature of constitutional complaints, to distinguish the problems of procedures of complaints' preparation and consideration, to analyze the issues of time limits in the process of complaints consideration, and finally, to isolate the problems of implementation of decisions on the results of constitutional complaints consideration.

It is proved that the mechanism of appeal to the Constitutional Court, as well as the consideration of a constitutional complaints and the algorithm of constitutional complaints filtration (decisions on their admissibility) require significant improvements. The legal effect of this constitutional institute will be achieved only

after introduction of a complete, not normative, constitutional complaint, which will ensure the proper functioning of the constitutional order of Ukraine with genuine guarantee and protection of human rights.

Keywords: constitutional order, constitutionalism, constitutional complaint, human rights, procedure for consideration of constitutional complaints.

Анотація | Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних проблем реалізації інституту конституційної скарги в механізмі гарантування та розвитку конституційного ладу України. Показано, що для української держави, її правової системи та політики у сучасних умовах надзвичайно важливо, щоб український конституціоналізм відбувся не лише як ідея, ідеологія, як інноваційна доктрина у сфері права і політики, а став реально-працюючим феноменом, в основу функціонування якого дійсно покладено систему цінностей верховенства права, невичерпність прав і свобод людини, а також демократична організація влади.

Наголошено, що беручи до уваги очевидну потребу створення належного функціонування конституційного ладу України з справжнім гарантуванням та захистом прав людини, серед останніх новел інноваційного формування національного конституціоналізму у ході конституційної та судово-правової реформ 2016 року було запроваджено інститут конституційної скарги. Проте сьогодні є певні проблеми, потреба вирішення яких впливає з вищезазначених позицій. Йдеться про необхідність здійснення системного дослідження теоретичних та практичних проблем цього процесу. Автором акцентовано увагу на тому, що сьогодні важливо розробити, насамперед, комплекс загальнотеоретичних питань, що пов'язані з природою конституційної скарги, виокремити проблеми процедури підготовки та розгляду скарг, проаналізувати питання строків у процесі розгляду скарг, і наостанок, виокремити проблеми забезпечення виконання рішень за наслідками розгляду конституційних скарг.

Доведено, що механізм звернення та розгляду конституційної скарги, алгоритм прийнятності (фільтрації) конституційних скарг потребує суттєвого вдосконалення. Правовий ефект цього конституційно-правового інституту буде досягнутий лише із запровадженням повної, а не нормативної конституційної скарги, що забезпечить належне функціонування конституційного ладу України зі справжнім гарантуванням та захистом прав людини.

Ключові слова: конституційний лад, конституціоналізм, конституційна скарга, права громадянина, процедура розгляду конституційних скарг.

Постановка проблеми. Сучасний український конституціоналізм формується сьогодні не лише під впливом власного національного конституційного розвитку.

Глобальний конституціоналізм, наднаціональні досягнення на базі порівняльного конституційного права значною мірою формують прагматично-науковий підхід та створення в Україні відповідних практик конституційного ладу, в основі якого мають бути утверджені справедливі та ефективні відносини співпраці і спільної відповідальності у владному трикутнику – людина, суспільство і держава.

Для української держави, її правової системи та політики у сучасних умовах надзвичайно важливо, щоб український конституціоналізм відбувся не лише як ідея, ідеологія, як інноваційна доктрина у сфері права і політики, а став реально-працюючим феноменом, в основу функціонування якого дійсно покладено систему цінностей верховенства права, невичерпність прав і свобод людини, а також демократичну організацію влади.

Формування в нашій державі конституціоналізму саме європейського зразка об'єктивно супроводжується науково-теоретичним осмисленням, філософським, конституційно-правовим порівняльним аналізом його змісту, розвитком доктринального бачення цього суспільно-правового феномену, усвідомленням його фундаментальних цінностей, принципів та засад і, зрештою, визначенням актуальних пріоритетів та завдань формування позитивної практики.

Стан дослідження проблеми. Повертаючись до ретроспективи та аналізуючи сьогоднішній стан наукових розвідок, відзначимо, що дослідженню проблем конституційно-правової проблематики конституційної скарги, у тому числі і здійсненню академічних досліджень, дисертаційних робіт у національному праві присвятили увагу Айріян К.Б., Алексеєнко І.Г., Барабаш Ю.Г., Бодрова

І.І., Бринь Т.Ю., Гультай М.М., Євграфов П.Б., Єзеров А.К., Петришин О.В., Савчин М.В., Сergyogina С.Г., Терлецький Д.С., Шаповал В.М., Шевчук С.В., Христова Г.О. та ін.

Виклад основного матеріалу. Беручи до уваги очевидну потребу створення належного функціонування конституційного ладу України з справжнім гарантуванням та захистом прав людини, серед останніх новел інноваційного формування національного конституціоналізму у ході конституційної та судово-правової реформ 2016 року було запроваджено інститут конституційної скарги.

Дійсно, конституційна скарга є новим для українського конституційного законодавства інститутом, поява якого на теперішньому етапі безпосередньо зумовлена внесенням змін до статті 55 Конституції України. Приписи цієї статті було доповнено частиною четвертою про те, що «кожному гарантується право звернутися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією та у порядку, визначеному законом. Підстави такого звернення також встановлені на конституційному рівні у статті 151-1, де зазначено, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Зауважимо, що актуальність практичного запровадження конституційної скарги виникла в Україні достатньо давно. Певний консенсус був досягнутий щодо необхідності запровадження цього конституційного інституту ще на початку 2000-х років. Здається, ініціаторами такої дискусії виступили судді Конституційного Суду України, де власне і накопичувався насамперед досвід конституційного правосуддя.

Зокрема, колишній суддя Конституційного Суду України П.Б. Євграфов у той час відзначав те, що механізм захисту конституційного принципу прав і свобод людини і громадянина, конкретизований у статті 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» (стара редакція – *прим. авт.*), є досить складним, а сам Конституційний Суд є важкодоступним для пересічних громадян. І оскільки, з одного боку, згідно Конституції виключно законами України регулюються основні права та свободи, гарантії цих прав, обов'язки тощо, а з іншого – кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових, службових осіб, то цілком логічно постає питання щодо права громадян на звернення до Конституційного Суду з конституційною скаргою на закони, якими порушуються права і свободи людини і громадянина¹.

Ця проблема достатньо жваво обговорювалася в науковому середовищі. Так, професор А.В. Селіванов розглядав відсутність у людини права подавати конституційну скаргу до Конституційного Суду як одну із істотних прогалин конституційного правосуддя і обмеження гарантій щодо оскарження неправових законів^{1,2}.

В.М. Шаповал розглядає конституційну скаргу як правовий засіб ініціювання в органі конституційної юрисдикції, насамперед фізичною особою, спеціальної процедури захисту конкретного права, що порушено актом, виданим державним органом або посадовою особою в системі виконавчої влади, чи рішенням суду загальної юрисдикції³.

Запровадження конституційної скарги, як необхідної гарантії прав людини, під впливом конституційної науки сприймав із самого початку дискусії й політикум України.

Таким чином, ще у процесі підготовки відповідних конституційних пропозицій у 2007-2009 роках інститут конституційної скарги було вперше запропоновано запровадити на рівні Конституції України.

¹ Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності. Право України. 2003. № 4. С. 80-85.

² Селіванов А. Право на "конституційну скаргу" доповнило систему гарантій захисту прав і свобод людини. Голос України. 2016.

³ Шаповал В.М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду). Вісник Конституційного Суду України. 2005. № 6. С. 32.

Згодом Конституційна Асамблея у 2011-2014 роках підготувала системні пропозиції в частині гарантування прав і свобод людини, де однією із актуальних новел було представлено інститут конституційної скарги як одного із засобів розширення принципу прямої дії Конституції України, підсилення верховенства права, забезпечення формування правової системи України на основі розуміння безумовного пріоритету цінностей прав і свобод людини. З іншого боку, інститут конституційної скарги у конституційно-правовому аспекті розглядався також як додатковий спосіб забезпечення ефективної діяльності власне Конституційного Суду України.

Безумовно, що в умовах пріоритету побудови правової і демократичної держави, як завдання формування справді реально функціонуючого конституційного ладу такі новели були важливими і не могли бути відкинутими, непоміченими і на наступних етапах функціонування державності тощо.

Саме тому при внесенні змін до Конституції України у 2016 році однією із небагатьох позитивних та привабливих новел, яка взята до уваги як напрацьована раніше, була ідея запровадження конституційної скарги, як спеціальної індивідуальної, персоніфікованої форми звернення до Конституційного Суду України, насамперед, з метою захисту прав і свобод особи, а також здійснення належного конституційного контролю, з іншого боку, – надаючи Конституційному Суду України, як єдиному органу конституційної юрисдикції, відповідні додаткові повноваження, вочевидь ставилося завдання не обмежуватися лише захистом певної особи. На нашу думку, у цьому контексті йдеться також про розширення можливостей системи конституційної демократії як основи належного функціонування конституційного ладу України, наповнюючи цю систему додатковим, субсидіарним засобом конституційного контролю у сфері діяльності законодавчої та судової влади.

Водночас, з огляду на те, що у Конституції України закладена можливість звертатися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України лише після того, як усі інші національні засоби юридичного захисту буде використано, цей вид звернень громадян до Конституційного Суду України може бути фільтром у національній правовій системі можливостей звернення до Європейського Суду з прав людини згідно Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У всіх країнах, де існує Конституційний Суд, індивідуальна конституційна скарга є логічним вибором у якості такого засобу правового захисту, оскільки така скарга теж, як правило, є субсидіарною на національному рівні і застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту у звичайних судах, відповідно у останню можливу чергу на національному рівні, до виникнення можливості звернення до Європейського Суду з прав людини (п. 70 Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Про пряий доступ до конституційного правосуддя»)⁴. Цю позицію активно просувають сьогодні судді Конституційного Суду України Головатий С.П., Гультай М.М. та інші вчені^{5,6}.

Загалом, ці позиції, на наше переконання, вимагають всебічної підтримки. Однак, як наш погляд, при одній умові. Конституційно-правова природа конституційної скарги має бути дотримана повністю у класичному її розумінні, а відтак має бути також сформована належна конституційно-правова практика застосування цього інституту. Конституційна судова практика щодо конституційних скарг повинна стати потужним інструментом формування права, розвитку його на засадах справедливості й загального блага для громадян та органів публічної влади. Конституційна скарга, вважає д.ю.н. О.В. Щербанюк, через реформу судової влади 2016 року стала базовим елементом правового життя, підтвердженням пріоритету прав і свобод людини перед будь-яким

⁴ Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Про пряий доступ до конституційного правосуддя» (85-те пленарне засідання, 17-18 грудня 2010 р., Венеція.). URL: <http://www.venice.coe.int>

⁵ Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbuvsya-kruglyustil-efektyvna-realizaciya-prava-na-konstytuciynu-skargu-v-ukrayini>

⁶ Гультай М.М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія. Х. Право, 2013. 424 с.

законом, який їх обмежує, і має примусити владу до самообмеження та врахування конституційних цінностей⁷.

Проте сьогодні, навіть з огляду на те, як і у які строки забезпечувався процес запуску інституту конституційної скарги в Україні, ми вже маємо певні проблеми та необхідність їх вирішення з вищезазначених позицій. Зокрема, йдеться про необхідність здійснення системного дослідження теоретичних та практичних проблем цього процесу. Зараз важливо сформулювати, насамперед, комплекс загальнотеоретичних питань, що пов'язані з природою конституційної скарги, по-друге, виокремити проблеми процедури підготовки та розгляду скарг, по-третє, проаналізувати питання строків у процесі розгляду скарг, і наостанок, виокремити проблеми забезпечення виконання рішень за наслідками розгляду конституційних скарг. Безперечно, неможливо проаналізувати в межах однієї наукової статті усі аспекти порушених проблем, тому зупинимося на аналізі, на наш погляд, ключових проблем.

Процедура практичної реалізації нового права звернення з конституційною скаргою навіть після його запровадження була певний період ускладнена самою державою. Спочатку – парламентом, згодом – Конституційним Судом України. Адже лише 13 липня 2017 року Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Закону України «Про Конституційний Суд України», яким із суттєвим запізненням було врегульовано процедуру розгляду конституційних скарг. Значною мірою стримав у часі впровадження інституту конституційної скарги також і Конституційний Суд України, який лише 22 лютого 2018 року схвалив своєю постановою 1-пс/2018 Регламент Конституційного Суду України, а 29 березня того ж року сформував свою структуру у вигляді відповідних колегій і сенатів.

Попри те, що на підставі статей 8, 55, 151-1, 151-2 Конституції України наявність права звернення до Конституційного Суду України за визначених умов виникла одразу після набуття чинності змінами та доповненнями до Конституції України згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016 року, процедури реального впровадження цього інституту в Україні відбулися із затримкою фактично майже на півтора роки. Є парадоксальною ситуація, коли конституційна скарга запроваджується як довгоочікуваний субсидіарний, додатковий механізм посилення прямої дії Конституції України ефективного захисту прав людини Конституційним Судом України, а процес її запровадження не забезпечується цим Судом безпосередньо на підставі Основного Закону України. За нашим підрахунком, беручи до уваги інформацію з офіційного сайту Конституційного Суду України, за період з жовтня 2016 року до квітня 2018 року до Суду надійшло майже 500 конституційних скарг. Ця ситуація склалася за умов того, що Конституційний Суд України декларує свою готовність послідовно продовжувати у своїх рішеннях принцип дружнього ставлення до міжнародного права, основними вимогами якого у процесі прийняття рішень Конституційним Судом України є дотримання верховенства права та врахування як його принципів, так й інших міжнародних стандартів⁸. Насамперед, дивною ця ситуація виглядає з позиції необхідності застосування належних процедур і принципів юридичної визначеності, пропорційності тощо.

Доктор юридичних наук С.В. Шевчук слушно вважає, що однією зі складових конституціоналізму є те, що Конституційний Суд України повинен здійснювати судовий конституційний контроль за юридичною і фактичною діяльністю держави та її органів, захищати конституційні права людини, зокрема, на підставі інституту конституційної скарги. Пропонує надалі не обмежуватися Україні «нормативним» різновидом конституційної скарги, як це є сьогодні, а запровадити так звану «повну» форму конституційної скарги, як, до прикладу, є у Німеччині. Звичайно, такі намагання треба тільки вітати і підтримувати, бо саме повна конституційна скарга може цілковито захистити права людини, виступати всебічною гарантією конституційного ладу України через запровадження ефективного конституційного контролю.

⁷ Щербанюк О. Індивідуальна конституційна скарга як засіб забезпечення конституційної демократії. Право України. 2018. № 12. С. 78.

⁸ Інтерв'ю Голови Конституційного Суду України Станіслава Шевчука – головному редакторові журналу «Право України» Олександру Святоцькому. Право України. 2018. № 12. С. 16-18.

І все ж, упродовж періоду функціонування навіть обмеженої «нормативної» скарги в Україні вже виникла низка питань загальнотеоретичного плану, які потребують вирішення.

Відповідно до статті 55 Конституції України гарантується право звернутися, зокрема, із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією. При цьому у статті 151-1 Конституції України, зокрема, визначено, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано⁹. Водночас питання правового упущення конституційного механізму у цьому питанні законодавець намагається вирішувати через Закон України «Про Конституційний Суд України», насамперед виходячи з того, що порядок розгляду конституційної скарги визначається законом. Так, стаття 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», даючи законодавче визначення конституційної скарги, уточнює, що у питаннях неконституційності закону йдеться про альтернативні дві, а не одну, як у Конституції, нормативні опції: по-перше, про закон загалом; по-друге, про окремі його положення.

З іншого боку, конституціодавець і законодавець, навіть будучи парламентом одного і того ж скликання, по-різному також визначають питання предмету конституційності законів, що оскаржують у конституційній скарзі. Адже якщо взяти до уваги вимоги Закону щодо оформлення цієї скарги, то серед обов'язкових умов обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень), є необхідність зазначення, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону. Тобто при надзвичайно широкому конституційному підході до предмету оскарження конституційності закону у конституційній скарзі, визначеному статтею 151-1 Конституції України, на законодавчому рівні і без того обмежена – субсидіарна, нормативна – форма конституційної скарги звужена ще більше. За логікою законодавця оскаржити можна лише гарантоване Конституцією України право людини. З цього випливає, як мінімум, декілька дискусійних позицій, які вже лише частково знайшли своє висвітлення у наукових дослідженнях.

З точки зору функціонального призначення інституту конституційної скарги, що має подвійну юрисдикційну природу, передусім він все ж є засобом захисту прав і свобод від свавілля публічної влади (її дій, рішень, бездіяльності). При цьому, очевидними є намагання українського законодавця (до речі, не тільки українського, а до прикладу, також і Польського) відсилати до переліку прав і свобод, визначених, а відтак і гарантованих Конституцією. Однак сутнісний зміст прав і свобод людини, доктринальне загальне тлумачення та інтерпретаційні правові позиції Конституційного Суду України щодо статей 3, 22 Конституції України виходять з невичерпності фундаментальних прав і свобод людини, які закріплені Конституцією України та ґрунтуються на широкій системі цінностей, що лежать в основі права: гідність, рівність, повага тощо. Так, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі про визнання неконституційними положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» зауважив, що гідність людини належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина¹⁰.

Отже, з одного боку, держава, публічна влада у ній має бути організована таким чином, щоб захищати права, свободи, мати легітимну мету створення та функціонування, бути належно та пропорційно обмеженою. А тому, в основу предмету конституційної скарги можуть бути покладені положення законів, що не відповідають положенням не лише Розділу II Конституції України, а й

⁹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

¹⁰ У справі про визнання неконституційними положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»: Рішення Конституційного Суду України від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18>

іншим конституційним приписам, як це також вже передбачено пунктом 5 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України». Таким чином, здається, є необхідність додаткове обтяжуюче обмеження пункту 6 цієї ж частини та статті вилучити з тексту Закону.

Саме такий підхід, на нашу думку, відповідатиме духу та букві конституційного сенсу запровадження у чинному вигляді статей 55, 151-1 Конституції України. Безперечно, такий підхід законодавця міг би швидко та ефективно відформатовати і Конституційний Суд України шляхом власного інтерпретаційного тлумачення при здійсненні належного конституційного контролю під час розгляду конституційних скарг, беручи до уваги принцип верховенства права, невичерпність прав і свобод людини, їх невідчужуваності, непорушності. Однак формування практики прийнятності конституційної скарги за період 2016 – 2019 років свідчить про дещо формальний підхід Суду при визначенні відповідності конституційних скарг вимогам закону. Згідно Щорічної інформаційної доповіді Конституційного Суду України за 2018 рік із 426 клопотань, що були повернуті заявникам у зв'язку з невідповідністю за формою вимогам, у 282 випадках було не дотримано вимог пункту 6 частини другої статті 55 Закону¹¹.

Як також слушно вважає професор М.В. Савчин, беручи до уваги Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004¹² та Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016¹³ викривлення сутності змісту основоположного права у Законі України «Про Конституційний суд України» через неналежне правове регулювання має стати об'єктом судового конституційного контролю, оскільки з огляду на принцип пропорційності та вимоги статті 64 Конституції України можуть застосовуватися лише ті обмеження у здійсненні прав, які прямо визначені у Конституції України, переслідують легітимну мету у демократичному суспільстві, відповідають вимогам адекватності соціально обумовлених цілей і не можуть посягати на сутнісний зміст права¹⁴. На нашу думку, це вимагає, очевидно, формування окремої ґрунтовної юридичної позиції Конституційного Суду України за рахунок спеціального рішення. Наразі Конституційний Суд України розглядає низку законопроектів щодо змін до Конституції України (хаотичних, несистемних та невідкладних змін до Конституції України – *оцінка автора*), що дає Конституційному Суду України усі підстави повернутися до фундаментального правового питання сутності українського конституціоналізму – сутнісного змісту права в контексті невичерпності прав людини.

Ще одним ключовим питанням, як у плані науково-теоретичного пошуку, так і практичному плані застосування конституційної скарги, насамперед, в контексті ефективності національного судового захисту прав та свобод людини, гарантування системи конституційного порядку як

¹¹ Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2018.pdf

¹² У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

¹³ У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу): Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>

¹⁴ Савчин М. Доктринальні проблеми запровадження конституційної скарги в Україні. Право України. 2018. № 12. С. 42.

основи конституційного ладу України є питання реального виконання інститутом конституційної скарги функцій належного національно-правового фільтру для справ, що можуть розглядатися ЄСПЛ.

Сучасний стан конституційно-правового регулювання цього інституту, наукові дослідження та розвідки, зрештою, практика розгляду конституційних скарг Конституційним Судом України, а також практика судів загальної юрисдикції на теперішній час свідчить про те, що відповіді на ключові питання «фільтраційної» теми конституційної скарги: чи повинен цей засіб захисту бути обов'язково вичерпаним згідно статті 35 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод тоді, коли особа має намір звернутися до ЄСПЛ, поки остаточно немає¹⁵. Зауважимо, що відповідне національне законодавство, у тому числі й процесуальні кодекси України, не зазнали у цьому контексті змін та доповнень, крім включення до переліку підстав для перегляду судових рішень з підстави встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акту чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

Попри те, що ця проблема не є новою для науки і практики конституційного права, її аналіз вбачається актуальним як з наукової, так і з практичної точок зору. Зокрема, фахівці Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) у дослідженні про прямий доступ до конституційного правосуддя 2011 р. присвятили одну з його частин питанню індивідуальної скарги як національного «фільтра» для справ, що передаються до ЄСПЛ (пункти 69-93)¹⁶.

Г. Христова, аналізуючи наукову літературу, приходять до висновку, що «...можливість особи отримати прямий індивідуальний доступ до органу конституційного правосуддя є ефективним способом уникнення перенавантаження Страсбурзького Суду. Статистичні дані, представлені самими Судом, показують, що ті країни, в яких існує конституційний механізм подання скарг, мають меншу кількість заяв до Європейського Суду з прав людини»¹⁷. Аналогічної позиції дотримуються судді Конституційного Суду України, а також учені С.П. Головатий, М.М. Гультай, П.М. Рабінювич, М.Д. Савенко, Д. Шаров та ін.

Водночас аналіз наявного в Україні досвіду, практики подання заяв до ЄСПЛ громадянами України, відповідна статистика ЄСПЛ показують, що протягом 2016 року до ЄСПЛ було подано 18171, 2017 року – 7112 звернень, у 2018 році – 7267 звернень¹⁸. Таким чином, треба визнати, що за увесь час дії в Україні інституту конституційної скарги, попри усі науково-теоретичні сподівання, цей інститут, так званого, «фільтраційного» навантаження поки не забезпечує. Що, на нашу думку, свідчить на сьогодні про неефективність конституційно-правового механізму інституту конституційної скарги. І лише коли конституційна скарга запрацює на повну потужність, неодмінно зміниться кількість поданих заяв до ЄСПЛ, істотно укріпивши національну систему судоустрою та захисту прав людини¹⁹.

Безперечно, такі підходи слід лише вітати. Ідучи у науково-дослідному фарватері основних підходів Європейської Комісії «За демократію через право», затверджених у Доповіді Комісії «Про прямий доступ до конституційного правосуддя», вони прогностично, як на наш погляд, підтверджують позицію, що об'єктивно у країнах, де існує спеціалізований Конституційний суд, індивідуальна скарга до цього Суду являється логічним вибором в якості такого засобу правового захисту,

¹⁵ Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

¹⁶ Мішина Н. Конституційна скарга та індивідуальна заява до Європейського суду з прав людини як юридичні гарантії прав людини в Україні. Право України. 2018. № 12. С. 179-180.

¹⁷ Христова Г. Конституційна скарга як національний «фільтр» справ на шляху до Європейського суду з прав людини. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні: збірка тез (м. Київ, 18 грудня 2015 р.). Вайте, 2016. С. 91.

¹⁸ Офіційний сайт Європейського Суду з прав людини. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

¹⁹ Шаров Д. Конституційна скарга: остання статистика та недоліки під час подання. Українське право. 4 червня 2018. URL: http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/konstytutsiy-na-skarga-ostannyastatystyka-ta-nedoliky-pid-chas-podannya.

оскільки така скарга теж, як правило, є субсидіарною на національному рівні і застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту у звичайних судах, відповідно на останній можливий стадії на національному рівні, до виникнення можливості звернення до Європейського суду з прав людини.

З цієї точки зору наукові погляди до конституційної скарги як національного фільтру перед зверненням до ЄСПЛ заслуговують на підтримку. Однак не варто при цьому забувати, що для того, аби конституційна скарга стала ефективним національним фільтром та обов'язковим засобом правового захисту, який необхідно вичерпати в сенсі статті 35 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, національне законодавство і конституційно-правові практики, як зауважено у Доповіді, повинні бути ефективними в контексті статті 13 цієї ж Конвенції. Більше того, Інтерлакенська декларація вимагає від держав-учасників створення саме ефективних субсидіарних конвенційних механізмів з метою забезпечення прав і свобод, передбачених Конвенцією²⁰.

У цьому контексті надзвичайно важливою є практика українського конституційного правосуддя щодо запровадження у рішеннях Конституційного Суду України доктрини дружнього ставлення до міжнародного права, згідно якої практика тлумачення і реалізації конвенційних прав Європейського Суду з прав людини, позиції Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) застосовуються при ухваленні рішень Суду. Усталені європейські правові позиції і стандарти стають справжнім джерелом інтерпретації національного конституційного правосуддя аналогічно, як це передбачено статтею 31 Віденської Конвенції «Про право міжнародних договорів», а також у Рекомендації Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини²¹ та інших міжнародних документів, де йдеться про застосування Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у світлі прецедентної практики ЄСПЛ.

Законодавчий механізм правового регулювання конституційної скарги явно хибує правовою невизначеністю та має низку недоліків, що, на наш погляд, не дозволяють Конституційному Суду України належно застосовувати цей інститут. Зокрема, у статтях 77 і 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» закріплені дискреційні повноваження Конституційного суду України. Йдеться про «виняткові випадки», коли Суд з власної ініціативи може, до прикладу, як виняток, поза обов'язковими умовами прийнятності, визнати розгляд конституційної скарги необхідним із мотивів суспільного інтересу. У іншому винятковому випадку, при розгляді конституційної скарги Суд (Велика Палата) з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги через видачу забезпечувального наказу як виконавчого документу у тому разі, коли вбачається необхідність запобігти незворотнім наслідкам. У обох випадках йдеться про оціночні, суб'єктивні, а відтак чітко не визначені законодавцем способи поведінки Конституційного Суду України, які, з одного боку, можуть бути спрямовані на захист прав і свобод людини, а з іншого – усе ж допускають певну можливість сприйняття суспільством способу ухвалення рішень в умовах загальної суспільної недовіри до суду як упередженої, нелегітимної тощо, що у принципі є неприпустимим.

За період дії цього законодавчого механізму, власне, Конституційний Суд України поки що також не сформував відповідних юридичних позицій, що дали б можливість однозначного застосування положень Закону, формування відповідної конституційної практики.

За таких умов є очевидна потреба вдосконалення законодавства про Конституційний Суд України. Тим більше, що і Президент держави, і парламент очевидно розуміють потребу у

²⁰ Інтерлакенська декларація від 19.02.2010. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a48

²¹ Рекомендація Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини від 12.05.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_574

сформуванні поняття «суспільний інтерес» та визначенні його критеріїв для правових, політичних процесів та процедур. Так, у своїх зауваженнях до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії» від 06 червня 2019 року Президент України звертає увагу на необхідність встановлення критеріїв визначення суспільного інтересу²².

Нині поняття «суспільний інтерес» використовується в сфері інформаційних правовідносин. Зокрема, термін «суспільний інтерес» вживається у статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», хоча на нормативному рівні відсутнє легальне визначення²³. Щоправда, у свій час у проекті цього Закону у процесі його ухвалення містилося визначення цього терміну, проте в остаточній редакції його було виключено²⁴. Таким чином, в інформаційному законодавстві та відповідній сфері існує проблема вдосконалення правового регулювання базових визначень понять для низки важливих правовідносин в державі.

Як показує правозастосовча практика, це спричиняє серйозні ускладнення дії законодавства України аж до виникнення значної кількості судових спорів, насамперед з огляду на те, що кожного разу суб'єкти права, а також згодом суди, мають обов'язок у кожному конкретному випадку з'ясувати, чи має місце суспільний інтерес. З огляду на це, у Постанові пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» міститься перелік підстав, які дають змогу визначити, становить така інформація суспільний інтерес чи ні, якщо її поширення сприяє: 1) дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії; 2) з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службовець чи посадова особа; 3) посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень; 4) дієвому контролю за надходженням та витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ; 5) запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців; 6) захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають; 7) виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам; 8) виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб; 9) інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо; 10) інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері; 11) викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їх працівників; 12) виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою; 13) інноваціям, науковим дослідженням; 14)

²² Пропозиції Президента України до Закону України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" від 06 червня 2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66929

²³ Маріц Д. Поняття «суспільний інтерес» в інформаційних правовідносинах. Підприємництво, господарство, право. 2018. № 11. С. 166.

²⁴ Нестеренко О. Деякі проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». Права людини в Україні / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1317625772>

економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям; 15) виявленню фактів введення громадськості в оману²⁵.

Отже, у свій час Вищий адміністративний суд України зорієнтував суди України на однозначне розуміння судами та учасниками проваджень у порядку адміністративного судочинства розуміння категорії суспільного інтересу, чим спонукав до якості та ефективності розгляду відповідних судових спорів, сприяв забезпеченню однакового застосування відповідного законодавства.

Висновки. Таким чином, резюмуючи результати дослідження інституту конституційної скарги в механізмі гарантування та розвитку конституційного ладу України можемо констатувати, що конституційна скарга стає базовим елементом правового життя, підтвердженням пріоритету прав і свобод людини перед будь-яким законом, який їх обмежує, та повинна примусити владу до самообмеження і врахування конституційних цінностей. Ця нова правова реальність – досягнення інтеграції конституційних принципів та норм у конституційному правосудді, від якого суспільство очікує прямого застосування передбачених Конституцією України гарантій у виконанні публічно-правових зобов'язань держави перед кожним громадянином.

Однак сучасна конституційна практика доводить, що механізм звернення та розгляду конституційної скарги, алгоритм прийнятності (фільтрації) конституційних скарг потребує суттєвого вдосконалення. Правовий ефект цього конституційно-правового інституту буде досягнутий тільки із запровадженням повної, а не нормативної конституційної скарги, що забезпечить належне функціонування конституційного ладу України зі справжнім гарантуванням та захистом прав людини.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Гультай М.М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія. Х.: Право, 2013. 424 с.
2. Інтерв'ю Голови Конституційного Суду України Станіслава Шевчука – головному редакторові журналу «Право України» Олександру Святоцькому. Право України. 2018. № 12. С. 11-21.
3. Маріц Д. Поняття «суспільний інтерес» в інформаційних правовідносинах. Підприємництво, господарство, право. 2018. № 11. С. 165 – 170.
4. Мішина Н. Конституційна скарга та індивідуальна заява до Європейського суду з прав людини як юридичні гарантії прав людини в Україні. Право України. 2018. № 12. С. 178-196.
5. Нестеренко О. Деякі проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». Права людини в Україні / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1317625772>
6. Савчин М. Доктринальні проблеми запровадження конституційної скарги в Україні. Право України. 2018. № 12. С. 39-54.
7. Селіванов А. Право на «конституційну скаргу» доповнило систему гарантій захисту прав і свобод людини. Голос України. 2016.
8. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності. Право України. 2003. № 4. С. 80-85.
9. Христова Г. Конституційна скарга як національний «фільтр» справ на шляху до Європейського суду з прав людини. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні: збірка тез (м. Київ, 18 грудня 2015 р.). Vaite, 2016. С. 91.
10. Шаповал В.М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду). Вісник Конституційного Суду України. 2005. № 6. С. 20-33.
11. Шаров Д. Конституційна скарга: остання статистика та недоліки під час подання. Українське право. 4 червня 2018. URL: http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/konstytutsiyana-skarga-ostannyastatystyka-ta-nedoliky-pid-chas-podannya

²⁵ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/

12. Щербанюк О. Індивідуальна конституційна скарга як засіб забезпечення конституційної демократії. Право України. 2018. № 12. С. 77-91.

Перелік юридичних документів:

1. Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Про пряий доступ до конституційного правосуддя» (85-те пленарне засідання, 17-18 грудня 2010 р., Венеція.) URL: <http://www.venice.coe.int>
2. Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Інтерлакенська декларація від 19.02.2010. // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a48
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Офіційний сайт Європейського Суду з прав людини. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
6. Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbuvsya-kruglyu-stil-efektivna-realizaciya-prava-na-konstytuciynu-skargu-v-ukrayini>
7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/
8. Пропозиції Президента України до Закону України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" від 06 червня 2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66929
9. Рекомендація Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини від 12.05.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_574
10. У справі про визнання неконституційними положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»: Рішення Конституційного Суду України від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18>
11. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>
12. У справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу): Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>
13. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2018.pdf

References

Bibliography:

1. Hultai M.M. Konstytutsiina skarha u mekhanizmi dostupu do konstytutsiinoho pravosuddia : monohrafiia. Kh. : Pravo, 2013. 424 s.
2. Interviu Holovy Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Stanislava Shevchuka – holovnomu redaktorovi zhurnaln «Pravo Ukrainy» Oleksandru Sviatotskomu. Pravo Ukrainy. 2018. № 12. S. 11-21.
3. Khrystova H. Konstytutsiina skarha yak natsionalnyi «filtr» sprav na shliakhu do Yevropeiskoho sudu z prav liudyny. Materialy Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii z pytan zaprovadzhennia konstytutsiinoi skarhy v Ukraini: zbirka tez (m. Kyiv, 18 hrudnia 2015 r.). Vaite, 2016. S. 91.
4. Marits D. Poniattia «suspilnyi interes» v informatsiinykh pravovidnosynakh. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo, pravo. 2018. № 11. S. 165 – 170.
5. Mishyna N. Konstytutsiina skarha ta indyvidualna zaiava do Yevropeiskoho sudu z prav liudyny yak yurydychni harantii prav liudyny v Ukraini. Pravo Ukrainy. 2018. № 12. S. 178-196.

6. Nesterenko O. Deiaki problemy zastosuvannya Zakonu Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii». Prava liudyny v Ukraini / Informatsiyni portal Kharkivskoi pravozakhysnoi hrupy. URL: <http://khp.org/index.php?id=1317625772>
7. Savchyn M. Doktrynalni problemy zaprovadzhennia konstytutsiinoi skarhy v Ukraini. Pravo Ukrainy. 2018. № 12. S. 39-54.
8. Selivanov A. Pravo na «konstytutsiinu skarhu» dopovnylo systemu harantii zakhystu prav i svobod liudyny. Holos Ukrainy. 2016.
9. Selivanov A., Yevhrafov P. Konstytutsiina skarha hromadian v realiiakh suchasnosti. Pravo Ukrainy. 2003. № 4. S. 80-85.
10. Shapoval V.M. Sud yak orhan konstytutsiinoho kontroliu (iz zarubizhnoho dosvidu). Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. 2005. № 6. S. 20-33.
11. Sharov D. Konstytutsiina skarha: ostannia statystyka ta nedoliky pid chas podannia. Ukrainske pravo. 4 chervnia 2018. URL: http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/konstytutsiyna-skarga-ostannyastatystyka-ta-nedoliky-pid-chas-podannya
12. Shcherbaniuk O. Indyvidualna konstytutsiina skarha yak zasib zabezpechennia konstytutsiinoi demokratii. Pravo Ukrainy. 2018. № 12. S. 77-91.

List of legal documents:

1. Dopovid Yevropeiskoi komisii za demokratiu cherez pravo (Venetsiiskoi komisii) «Pro priamyi dostup do konstytutsiinoho pravosuddia» (85-te plenarne zasidannia, 17-18 hrudnia 2010 r., Venetsiia.) URL: <http://www.venice.coe.int>
2. Interlakenska deklaratsiia vid 19.02.2010. // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a48
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
4. Ofitsiyni sait Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
5. Ofitsiyni veb-sait Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbuvsya-kruglyy-stil-efektyvna-realizaciya-prava-na-konstytuciynu-skargu-v-ukrayini>
6. Pro praktyku zastosuvannya administratyvnymy sudamy zakonodavstva pro dostup do publichnoi informatsii: Postanova plenumu Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 29 veresnia 2016 roku. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/
7. Propozytsii Prezydenta Ukrainy do Zakonu Ukrainy "Pro tymchasovi slidchi komisii, spetsialnu tymchasovu slidchu komisiiu i tymchasovi spetsialni komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy" vid 06 chervnia 2019 roku. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66929
8. Rekomendatsiia Res(2004)5 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo perevirky zakonoproektiv, isnuichykh zakoniv ta administratyvnoi praktyky na vidpovidnist standartam, vykladenyim v Yevropeiskii konventsii z prav liudyny vid 12.05.2004 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_574
9. Shchorichna informatsiina dopovid Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy za 2018 rik. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2018.pdf
10. U spravi pro vyznannia nekonstytutsiynymi polozhen punktu 7 rozdil II Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia finansovoi katastrofy ta stvorennia peredumov dlia ekonomichnoho zrostantia v Ukraini»: Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 7 lystopada 2018 roku № 9-r/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18>
11. U spravi za konstytutsiynym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statti 69 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy (sprava pro pryznachennia sudom bilsh miakoho pokarannia): Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 2 lystopada 2004 r. № 15-rp/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>
12. U spravi za konstytutsiynym podanniam Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhennia tretoho rechennia chastyny pershoi statti 13 Zakonu Ukrainy "Pro psykhiatrychnu dopomohu" (sprava pro sudovi kontrol za hospitalizatsiieiu nediiezdatnykh osib do psykhiatrychnoho zakladu): Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 1 chervnia 2016 r. № 2-rp/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>
13. Yevropeiska Konventsiia pro zakhyst prav liudyny ta osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950 r. // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

УДК 342

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.5

Христина Слюсарчук

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
м. Львів, Україна

Khrystyna Sliusarchuk

PhD in Law, assistant lecturer of the Department of Constitutional Law at
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine



ПАРЛАМЕНТСЬКІ КОМІТЕТИ В УКРАЇНІ: РЕФОРМУВАННЯ ЗАДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

PARLIAMENTARY COMMITTEES IN UKRAINE: REFORMING FOR IMPROVING EFFICIENCY

Abstract | The article focuses on the legal analysis of the sectoral structure of the Verkhovna Rada of Ukraine, examines the issues related to the formation of the committees of the Ukrainian Parliament, and suggests the ways of their reformation.

This article characterizes the status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and suggests the ways for improving the work of the committees. The abovementioned points are aimed at revealing the internal potential of the Verkhovna Rada of Ukraine and ensuring the effectiveness of its committees for the effective and priority direction of its activity, which is the legislative function of the Verkhovna Rada of Ukraine. Reforming the committees of the Ukrainian Parliament is of an utmost importance as they constitute one of the most essential forms of organizing the work of parliament and deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine. The activities of the committees ensure the continuity of the functioning of the parliament as well as the effectiveness of the parliament's performance of its functions.

The functional and sectoral specialization of committees will help to solve a number of problems, in particular the ones related to an uneven load of committees, which is caused by the disproportionate division of bills for some committees: while some of them are to consider the excessive number of bills, the activity of the others is limited and directed mainly to the bills created to satisfy the needs of individual professions. There are also no sufficiently substantiated criteria for the creation of committees. After each parliamentary election the newly elected parliament creates a new system of committees on the basis of the agreements reached between the factions. In this case they are not able to effectively perform the functions assigned to the committees as the main parliamentary bodies which draft laws, prepare and preliminary consider the issues submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine.

The solution of the key issues of parliamentary structure will increase the effectiveness of the Verkhovna Rada of Ukraine as a whole. Such reviewing of the number of committees and the quality of their activities are of a paramount given the intensity of the law-making process that can be observed in the Verkhovna Rada of Ukraine of IX convocation.

Keywords: Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, Parliamentary Committees.

Анотація | У статті здійснено правовий аналіз галузевого структурування Верховної Ради України, досліджені питання, пов'язані з формуванням комітетів українського парламенту, а також запропоновано напрями їх реформування.

Характеризується статус комітетів Верховної Ради України та розробляються пропозиції щодо удосконалення їх роботи, що дасть можливість розкрити внутрішній потенціал Верховної Ради України, забезпечити дієвість її комітетів для ефективного здійснення Верховною Радою України пріоритетного та провідного напрямку її діяльності – законодавчої функції. Реформування комітетів Верховної Ради України є надзвичайно вагомим, адже вони є однією з найважливіших форм організації роботи парламенту та народних депутатів України. Діяльність комітетів забезпечує безперервність функціонування парламенту, ефективність реалізації парламентських функцій.

Продумана функціональна та галузева спеціалізація комітетів допоможе вирішити цілу низку проблем, зокрема – нерівномірне навантаження комітетів, яке зумовлене тим, що надмірно велика кількість законопроектів потрапляють у сферу відання одних комітетів, в той час як інші є занадто вузькоспеціалізованими та створюються фактично з метою задоволення потреб окремих професій. Також відсутні достатньо обґрунтовані критерії створення комітетів, так як після кожних парламентських виборів новообрана Верховна Рада України, у результаті досягнутих домовленостей між фракціями, створює нову систему комітетів. В такому разі вони не здатні ефективно виконувати ті функції, які покладено на комітети як головні парламентські органи, що здійснюють законопроектну роботу та підготовку і попередній розгляд питань, що виносяться на розгляд Верховної Ради України.

Вирішення ключових проблемних питань структурування парламенту дозволить підвищити ефективність роботи Верховної Ради України загалом. Питання перегляду кількості комітетів та якості їхньої діяльності набуває особливої ваги з огляду на інтенсифікацію законодавчого процесу в державі, що спостерігаємо у Верховній Раді ІХ скликання.

Ключові слова: Комітети Верховної Ради України, Верховна Рада України, парламент, парламентські комітети.

Упродовж всього періоду незалежності України відбувається процес трансформації системи поділу державної влади, невід'ємною частиною якого є конституційно-правова модернізація статусу українського парламенту, Президента України, уряду та інших органів державної влади. У зв'язку із цим виникає необхідність дослідження правового становища Верховної Ради України та її органів. Особливо актуальним у цьому аспекті є аналіз правового статусу комітетів Верховної Ради України, що дасть можливість оптимізувати їх кількість, структуру та форми діяльності. Дослідження діяльності комітетів Верховної Ради України допоможе визначити організаційно-правові заходи, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів Верховної Ради України та українського парламенту загалом.

Питання перегляду кількості комітетів та якості їхньої діяльності набуває особливої ваги з огляду на інтенсифікацію законодавчого процесу в державі, що спостерігаємо у Верховній Раді ІХ скликання.

Метою даної статті є дослідження питань, пов'язаних з формуванням та діяльністю комітетів Верховної Ради України, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення роботи комітетів парламенту для ефективного здійснення Верховною Радою України своїх функцій.

Протягом останнього часу важливі аспекти конституційно-правової природи парламентських комітетів та питання їх діяльності були досліджені такими науковцями, як Богачова О.В., Заєць А.П., Журавський В.С., Кастарі П., Фосскуле А. та інші. Водночас, з огляду на новели конституційної практики та політичної дійсності, низка питань теоретичного характеру залишилась невирішеною. У цій статті, звичайно, неможливо охопити увесь комплекс проблем, пов'язаних із формуванням, статусом та діяльністю парламентських комітетів, тому ми сфокусуємося на тих, які, як видається, мають найважливіше значення для забезпечення ефективності здійснення парламентських функцій.

Парламентські комітети є невід'ємною складовою системи парламентаризму та недаремно визнано одними з найважливіших організацій сучасних демократій. Незважаючи на те, що в поширеній в 1960-70-х роках науковій літературі прогнозувалось зменшення значущості парламентів, натомість насправді вони виробили нові політичні ролі, значною мірою за рахунок внесення інновацій у свою інституційну структуру, найчастіше – в парламентські комітети¹.

Сьогодні ми можемо впевнено говорити про зростання ролі парламентських комітетів. До того ж, така тенденція спостерігається не тільки в кількох парламентах, але і як глобальне явище загалом. Нові демократичні парламенти, що були створені під час хвилі демократизації по всьому світі, експериментують у пошуку більш досконалих структур комітетів. Проте й ті, що мають давні традиції парламентаризму, високорозвинені системи комітетів, прагнуть до більш різноманітних та гнучких альтернатив. Тож, парламентські комітети стали центральними інститутами демократичних парламентів сучасного світу.

Досвід багатьох країн світу свідчить, що ефективне здійснення парламентом своїх функцій можливе лише за умови відповідного структурування парламенту, організації належної діяльності органів парламенту, у тому числі – його комітетів. Тому очевидно, що продуманий підхід до створення комітетів дасть можливість розкрити внутрішній потенціал Верховної Ради України, забезпечити дієвість комітетів у здійсненні основних функцій єдиного законодавчого органу України.

Парламенти завжди були зразком і вихідним інститутом демократизації держави, а їхні комітети стали першими у синтезі демократичної політики з ефективною державною політикою². Саме завдяки комітетам діяльність парламенту набуває впорядкованого, планомірного характеру. Надважливою є роль комітетів у реалізації парламентом контрольної, законопроектної та організаційної функцій. Загальновідомо, що контроль за діяльністю уряду парламентськими комітетами є найбільш дієвим засобом запобігання безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, відстоювання основ правової держави, гарантування рівності усіх перед законом і зміцнення демократичних принципів як основи повноцінного функціонування та розвитку держави і суспільства.

Верховна Рада України є досить чисельним органом за своїм складом, та у зв'язку із цим реальна підготовка, обговорення й доопрацювання законопроектів, як правило, відбуваються не під час пленарних засідань, а в набагато менших за своєю чисельністю формалізованих групах законодавців – фракціях і парламентських комітетах. Діяльність комітетів розвантажує парламент від другорядних незначних питань, надаючи можливість Верховній Раді України під час пленарних засідань зосередитись на розгляді лише найважливіших із них. Як зазначає з цього приводу німецький професор А. Фосскуле, «публічні дискусії в парламенті слугують не стільки для вироблення, скільки для представлення вже прийнятих рішень, що дозволяє говорити про «депленаризацію» процесу прийняття рішень³.

У науковій літературі поширеним є погляд, відповідно до якого постійні комітети парламенту вважаються його допоміжними органами, що утворюються з депутатів для діяльності за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Система парламентських комітетів вважається сильною тоді, коли в даних органах концентрується основна політична і законодавча влада парламенту, а також відбувається процес напрацювання його рішень⁴.

Перелік комітетів, функціональна спрямованість їх діяльності визначаються Верховною Радою України з урахуванням важливості питань державного, господарського, соціально-культурного характеру, а також інших факторів. Вони формуються за функціональним і галузевим принципом. Функціональні комітети здійснюють одну чи декілька функцій (наприклад, Комітет з

¹ Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd, 1998.P.1.

² Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd. 1998.P.16.

³ Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С.60.

⁴ Богачова О.В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні. К.: Реферат. 2006. С. 424.

питань фінансів, податкової та митної політики), а галузеві охоплюють своєю діяльністю одну або декілька галузей господарства чи соціально-культурного розвитку (наприклад, Комітет з питань економічного розвитку, Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики). Такий порядок формування комітетів Верховної Ради України робить їх мобільнішими та гнучкішими. Як зазначає державознавець П. Кастарі, спеціалізований характер роботи комітетів має наслідком і те, що члени комітетів вникають в ділову та технічну сторону обговорюваних питань значно глибше, ніж на пленарних засіданнях, де все-таки більше проявляються політичні аспекти⁵.

Основоположне значення для становлення сучасної системи комітетів Верховної Ради України мало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., законів України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР, «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950. Зазначеними нормативно-правовими актами було здійснено правове унормування діяльності комітетів Верховної Ради України. Також разом із прийняттям Конституції України 1996 р. одразу втратила свою чинність низка положень Закону України «Про постійні комісії Верховної Ради України». Насамперед це стосувалося перейменування парламентських постійних комісій у комітети. На конституційному рівні статус, функціональне призначення парламентських комітетів, їх повноваження закріплені у ст. 89 Конституції України, яка визначила їх статус як допоміжних органів Верховної Ради України, що створюються для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконують контрольні функції та створюються з числа народних депутатів України⁶.

Кількість комітетів у Верховній Раді України визначається за принципом охоплення різних сфер діяльності, їх завдань та предметів їх відання. Комітети Верховної Ради України формуються на першій, після виборів, сесії парламенту. Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви, кількісний склад та сферу діяльності. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів. Відтак структура комітетів парламенту може змінюватись від скликання до скликання Верховної Ради України.

Мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету, визначається постановою Верховної Ради України. Персональний склад комітетів формується Верховною Радою України нового скликання шляхом обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Обрання народних депутатів України до складу комітетів здійснюється на основі пропозицій депутатських фракцій, внесених з дотриманням квот, визначених Регламентом Верховної Ради України. Якщо кількість членів депутатської фракції у Верховній Раді України дорівнює кількості комітетів або є більшою, ніж кількість комітетів, депутатські фракції направляють не менш ніж по одному представнику до кожного комітету Верховної Ради України. Парламент формує склад комітетів, в який входять голова, перший заступник, заступник голови, секретар та члени комітетів, також Верховна Рада України приймає постанову, яка визначає персональний склад усіх комітетів⁷.

Згідно із Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 04.12.2014 № 22-VIII в українському парламенті функціонувало 27 комітетів, до кожного з яких могли входити не менше 6 і не

⁵ Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki, 1977. P.79.

⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁷ Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 10.05.1995 № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України 1995 р. № 19. Ст. 134.

більше 35 народних депутатів України⁸. Така велика кількість комітетів Верховної Ради України однозначно не може розглядатися в якості позитиву, оскільки зростання їх чисельності потягне за собою пропорційне зменшення кількості депутатів, які працюють в них, і це може негативно позначитись на результатах роботи цих допоміжних органів Верховної Ради України.

Упродовж останніх кількох скликань кількість комітетів Верховної Ради України коливалася в межах 25-29, хоча в юридичній літературі висловлювалися думки щодо необхідності зменшення їх чисельності⁹.

При вирішенні питання про кількість комітетів у парламенті пропонують виходити з наступних загальних міркувань: 1) компетенція усіх комітетів разом має охоплювати весь комплекс питань, віднесених до відання парламенту чи відповідної палати; 2) компетенція комітетів має бути визначена так, щоб усунути дублювання та можливі претензії відразу кількох комітетів на розгляд одного і того ж питання; 3) питання, віднесені до компетенції одного комітету, мають бути однорідними за змістом і стосуватись однієї сфери суспільних відносин; 4) обсяг виконуваної певним комітетом роботи має бути приблизно однаковим або хоча б зіставним із обсягом роботи інших комітетів; 5) оскільки на засіданнях комітетів має проводитись поглиблене фахове обговорення й вивчення питань, і ці засідання не повинні перетворюватись на зменшену копію пленарних засідань парламенту, то склад комітету не може бути надто численним¹⁰.

У більшості демократичних країн світу, незважаючи на те, що парламент є найвищим органом законодавчої влади, законодавчі ініціативи переважно надходять від уряду. В Україні ситуація здебільшого протилежна, і це тягне за собою низку наслідків: перевантаженість народних депутатів, комітетів Верховної Ради України, домінування кількості законів над їх якістю, їх неузгодженість між собою, відсутність чіткої координації між урядом та парламентом, відповідно підкреслюється актуальність цих проблем. Та щоб їх виявити і проаналізувати, з жовтня 2015 року по січень 2016 року у Верховній Раді працювала Оціночна місія Європейського Парламенту під керівництвом Пета Кокса. Результатом цієї роботи стала Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, у якій запропоновано врегулювати кількість законопроектів через їх зменшення до двадцяти, які обиратимуться з-поміж зареєстрованих перед початком кожної сесії за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу фракції чи групи, змінити календарний план роботи Верховної Ради, об'єднуючи пленарно-комітетські тижні та відмовитися від тижнів, цілком присвячених роботі в комітетах, перед поданням будь-якого важливого законопроекту надавати профільному комітету Верховної Ради так звану «Білу Книгу» – документ, що буде пояснювати політичні цілі та пропоновані заходи щодо цієї законодавчої ініціативи. «Білу Книгу» має обговорити профільний комітет і видати відповідний висновок¹¹.

17 березня 2016 року Верховна Рада України ухвалила Постанову, якою взяла за основу цей документ, який містить всього 52 рекомендації щодо поліпшення роботи Верховної Ради України в частині інституційної спроможності, покращення якості законодавчого процесу, забезпечення відповідності законодавства нормам Європейського Союзу тощо. Ці дебати передбачають обговорення конкретних пропозицій, викладених у Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовленої Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, та створення законопроекту № 6256 про реформу парламенту, яким пропонувалося передбачити, що у Верховній Раді України дев'ятого

⁸ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014. № 22-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015 р. № 1. С. 24. Ст. 10.

⁹ Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду: монографія. К.: Парламентське вид-во, 1999. С. 185-186.

¹⁰ Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: монографія. К.: Ін-держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 172-175.

¹¹ Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (Рекомендація № 17).

скликання буде функціонувати не більше 20 комітетів, які повинні чітко співвідноситися зі сферами діяльності міністерств уряду¹².

Надмірно велика кількість комітетів парламенту восьмого скликання створювала цілу низку проблем, таких як нерівномірне навантаження кожного із комітетів, де велика кількість законопроектів потрапляє у сферу відання кількох комітетів; окремі комітети створені надмірно вузько-спеціалізованими з метою задоволення потреб окремих професій чи сфер діяльності приватного бізнесу, а деякі окремі комітети є абсолютно непопулярними серед депутатів Верховної Ради України, що також впливає на діяльність органів парламенту в цілому. Тому важливим є питання щодо перегляду кількості комітетів Верховної Ради України та необхідність зменшення їх чисельності.

На думку Центру політико-правових реформ України, може бути розглянута модифікація Комітету з питань закордонних справ та Комітету з питань європейської інтеграції у зв'язку із їхнім об'єднанням, а також Комітету з питань забезпечення правопорядку та Комітету з питань запобігання корупції. Причиною і обґрунтуванням їх розділення є виконання другими комітетами в цих парах специфічних функцій – контроль за відповідністю всіх законопроектів, належно, завданням європейської інтеграції та антикорупційним стандартам. У разі об'єднання цих комітетів необхідним буде суттєве посилення секретаріатів цих новостворених комітетів. Граничні межі кількості депутатів, згідно даних Центру політико-правових реформ, у комітетах варто встановити в межах від 20 до 25, через наступну формулу: 424 (всього депутатів) мінус 8 депутатів, які входять до керівництва Верховної Ради України та голови фракцій, дорівнює 416 депутатів Верховної Ради України, ділимо на 18 комітетів та як результат – 23,11 народних депутатів у кожному із комітетів парламенту¹³.

Через вузькі сфери діяльності деякі комітети парламенту не відображають погляди всього органу законодавчої влади в конкретній сфері, таким чином не виконується повною мірою попередня підготовка питань, щоб бути максимально підтриманими на засіданні парламенту. Переважно у комітетах з надто вузькими сферами діяльності у складі домінують представники цих спеціальностей, де, відповідно, певна група захоплює становище «лідера», а отже, даний комітет працює в інтересах цієї групи.

Тому питання перегляду кількості комітетів з метою посилення ефективності діяльності Верховної Ради України набуло актуальності з огляду на інтенсифікацію законодавчого процесу, що посилить роль комітетів Верховної Ради у ньому. Та й сьогодні між новообраними депутатами парламенту дев'ятого скликання на першому засіданні парламенту було вирішено питання реформування комітетів Верховної Ради України щодо кількості профільних комітетів у ній, де зменшено кількість комітетів Верховної Ради України з 27 до 23. Окрім того, попередньо було підтримано мінімальний та максимальний кількісний склад комітетів – 7 і 31 депутат. Кількість комітетів скоротили шляхом об'єднання деяких з них між собою, наприклад, Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування об'єднано у Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Комітет з питань податкової та митної політики об'єднано з Комітетом питань фінансової політики і банківської діяльності у Комітет з питань фінансів податкової та митної політики. Комітет з питань культури і духовності було ліквідовано повністю, а колишній Комітет свободи слова та інформаційної політики було розділено на два нові комітети – Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики та Комітет з питань свободи слова, що видається недоцільним через ймовірне низьке навантаження цих двох комітетів у порівнянні з іншими, об'єднаними між собою.

¹² "Про комітети Верховної Ради України" та "Про центральні органи виконавчої влади" щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств: Проект Закону про внесення змін до законів України № 6256 від 28.03.2017р.

¹³ Пропозиція щодо необхідності зміни кількості комітетів у Верховній Раді України. Дані Центру політико-правових реформ України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://pravo.org.ua>

Важливою є проблема поділу місць у комітетах. Так, політична партія «Слуга Народу» включає в себе 254 депутати, що становить приблизно 60% від складу Верховної Ради України. Отже, в кожному комітеті парламенту політична партія «Слуга Народу» матиме 60% місць. Відповідно, політична партія «Опозиційна платформа за життя» отримає 10% місць (від 1 до 3 місць у кожному комітеті), політична партія «Батьківщина» та «Європейська солідарність» – по 6% (по 1-2 місця у кожному комітеті), партія «Голос» – 5% (по 1-2 місця, проте не матиме представників у 6 комітетах). Ще 13% місць у кожному комітеті припадає на позафракційних депутатів¹⁴.

Це свідчить про те, що розподіл місць по різних комітетах парламенту дуже нерівномірний. Місця в комітетах Верховної Ради України діляться пропорційно до розміру фракцій, а отже, у всіх комітетах буде панувати монобільшість. Тут, на наш погляд, йдеться про політичні мотиви, зокрема прагнення правлячої парламентської коаліції забезпечити своїх ключових представників керованими позиціями в якомога більшій кількості комітетів.

Порівняльна таблиця комітетів Верховної Ради України VIII та IX скликання¹⁵

VIII скликання	IX скликання
Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;	Комітет з питань аграрної та земельної політики;
Комітет з питань запобігання і протидії корупції;	Комітет з питань антикорупційної політики;
Комітет з питань бюджету;	Комітет з питань бюджету;
Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;	Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики;
Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;	Комітет з питань екологічної політики та природокористування;
Комітет з питань економічної політики;	Комітет з питань економічного розвитку;
Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;	Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг;
Комітет з питань охорони здоров'я;	Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування;
Комітет у закордонних справах;	Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва;
Комітет з питань європейської інтеграції;	Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом;
Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму;	Комітет з питань молоді і спорту;

¹⁴ Онлайн газета «Українська правда». Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/20/7224030/>

¹⁵ Таблицю сформовано згідно даних офіційних веб-сайтів комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site

Комітет з питань національної безпеки і оборони;	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки;
Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства + Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;
Комітет з питань освіти і науки	Комітет з питань освіти, науки та інновацій
Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;	Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин;
Комітет з питань правової політики та правосуддя;	Комітет з питань правової політики;
Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;	Комітет з питань правоохоронної діяльності;
Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;	Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;
Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики;	Комітет з питань свободи слова;
Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення + Комітет у справах ветеранів та осіб з інвалідністю;	Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів;
Комітет з питань транспорту;	Комітет з питань транспорту та інфраструктури;
Комітет з питань податкової та митної політики + Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності;	Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики;
Комітет з питань інформатизації та зв'язку.	Комітет з питань цифрової трансформації.

У зв'язку із наявністю низки проблем, яка впливає насамперед із нерівномірної чисельності комітетів та їх членів, що породжує собою нерівномірне виконання покладених на допоміжні органи Верховної Ради України функцій, доцільним є порівняння чисельності комітетів Верховної Ради України із комітетами парламентів країн Європейського Союзу, у яких парламенти є теж однопалатними.

Одним із найбільш чисельних однопалатних парламентів Європейського Союзу за кількістю депутатів, що є наближеним до кількості депутатів Верховної Ради України, є Риксдаг, парламент Швеції, що налічує 349 депутатів, які обираються на чотири роки. У Риксдазі функціонують 15 парламентських комітетів, по 17 членів у кожному, що розподіляються пропорційно кількості мандатів, отриманих партіями відповідно до результатів останніх виборів: Комітет з соціальних питань, Комітет з питань Конституції, Комітет з питань культури, Комітет з питань оборони, Комітет з питань освіти, Комітет з навколишнього середовища і сільського господарства, Комітет з фінансових питань, Комітет з питань зовнішньої політики, Комітет з питань охорони здоров'я та добробуту, Комітет з питань промисловості та торгівлі, Комітет з питань правосуддя, Комітет з

питань ринку праці, Комітет соціального страхування, Комітет з питань оподаткування, Комітет з питань транспорту та зв'язку.

Крім цього, будь-який комітет Риксдагу може погодитися працювати з певним питанням разом з іншим комітетом або з кількома іншими комітетами. У цьому випадку утворюється тимчасовий спільний комітет. Одним із прикладів такого комітету, який неодноразово формувався, є спільний Комітет з питань зовнішньої політики та Комітет з питань оборони.

Також у парламенті Швеції функціонує Комітет з питань ЄС, який зустрічається зі своїми колегами в парламентах інших країн-членів ЄС для обговорення актуальних питань. Наприклад, він збирається з органами ЄС у національних парламентах кожні півроку на Конференції парламентських комітетів з питань союзних парламентів Європейського Союзу (COSAC). Важливим завданням COSAC є обмін досвідом щодо того, як парламенти можуть контролювати дії урядів в ЄС¹⁶.

До прикладу, Фінляндія, як і Швеція, теж входить до країн Балтійського моря, у ній функціонує однопалатний парламент (Едускунта), що складається з 200 депутатів, до якого входить 15 постійних спеціальних комітетів та Великий комітет, який зосереджується загалом на справах ЄС. Як правило, кожен комітет займається питаннями, які належать до сфери відповідного міністерства. Наприклад, Комітет з соціальних питань та охорони здоров'я займається питаннями, які належать до Міністерства соціальних питань та охорони здоров'я, Комітетом з питань освіти та культури, з питаннями, що належать до сфери діяльності Міністерства освіти республіки.

Комітети призначаються на весь виборчий період, який становить чотири роки. Склад кожного комітету відображає відносні сили парламентських груп. На практиці депутатські групи ділять місця комітетів та призначають їх членів. Кожен комітет має 17 членів та 9 заступників, за винятком Фінансового комітету (21 + 19), Ревізійного комітету (11 + 6) та Великого комітету (25 + 13). Кожен депутат Едускунти зазвичай належить до двох комітетів¹⁷.

На прикладі цих двох країн ми бачимо схожу структуру парламентів та набір комітетів, що є раціональною, обґрунтованою і такою, що може забезпечити якісне функціонування комітетів та ефективне виконання ними своїх повноважень, у зв'язку із рівномірним навантаженням кожного із комітетів та виконанням їхніх функцій через реалізацію завдань комітетів із відповідними міністерствами.

Розбіжною є діяльність комітетів Верховної Ради України, де часто деякі комітети надто маленькі за чисельністю та майже всі народні обранці в них займають керівні посади. Щодо цього доцільним є аналіз Комітету з питань будівництва містобудування і житлово-комунального господарства, який налічував всього дванадцять депутатів Верховної Ради України, де вісім депутатів з дванадцяти посідали у ньому керівні посади. Те саме стосується Комітету з питань науки і освіти, кількісний склад якого налічував всього шість депутатів, чотири з яких займали керівні посади у ньому. Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи включав в себе тринадцять депутатів, десять з яких займали у ньому керівні посади¹⁸. Очевидно, що така структура допоміжних органів парламенту не сприяє ефективності здійснення їхньої діяльності та унеможливорює повну реалізацію функцій, які покладені на комітети Верховної Ради України.

Висновки. Дослідження структури Верховної Ради України останніх двох скликань, досвіду структурування парламентів держав із найвищими показниками демократії та верховенства права, а також аналіз доктринальних джерел, присвячених означеній проблемі, дають підстави зробити кілька висновків.

По-перше, існуючу структуру українського парламенту за галузевим та функціональним критеріями не можна вважати досконалою чи навіть ефективною. Надмірна фрагментація (велика кількість комітетів), що неминуче призводить до малочисельності окремих комітетів, не дає

¹⁶ Офіційний веб-сайт парламенту Фінляндії. URL:

<https://web.archive.org/web/20071217023715/http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/committees/index.htm>

¹⁷ Офіційні веб-сайти комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site

¹⁸ Офіційні веб-сайти комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site

можливостей останнім належно, якісно та добросовісно виконувати їхні функції. Неспіврозмірно велика кількість розглянутих чи розроблених ними законопроектів упродовж короткого терміну часу може свідчити або про поверхневий підхід, або про просування лобістських законопроектів.

По-друге, серйозним чинником, що негативно впливає на роботу комітетів Верховної Ради України, є відсутність достатньо обґрунтованих критеріїв їх створення. Після кожних парламентських виборів новообрана Верховна Рада України у результаті досягнутих домовленостей між фракціями створює нову систему комітетів. Лідери депутатських фракцій часто наполягають на збільшенні їхньої кількості для того, щоб представники кожної із фракцій мали керівні посади в комітетах. На нашу думку, оптимальна структура парламентських комітетів має місце за умови, коли напрями діяльності комітетів збігаються із профільною спрямованістю діяльності урядових міністерств. Проте позитивним є обраний напрямок зі зменшення кількості комітетів Верховної Ради України, особливо в частині оптимізації комітетів, що мають низьке навантаження. Це важливо для посилення ефективності роботи Верховної Ради України.

Список використаних джерел

Бібліографія:

- 1 Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki, 1977. P.79.
- 2 Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd, 1998. P.20.
- 3 Богачова О. В., О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. Законотворчий процес в Україні. К.: Реферат. 2006. С. 424.
- 4 Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: монографія. К.: Ін-держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 344.
- 5 Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду: монографія. К.: Парламентське вид-во, 1999. С. 186.
- 6 Офіційні веб-сайти комітетів Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site
- 7 Офіційний веб-сайт парламенту Фінляндії. URL: <https://web.archive.org/web/20071217023715/http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>
- 8 Офіційний веб-сайт парламенту Швеції. URL: <https://www.riksdagen.se/en/committees/the-15-parliamentary-committees/>
- 9 Онлайн газета «Українська правда». Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/20/7224030/>
- 10 Пропозиція щодо необхідності зміни кількості комітетів у Верховній Раді України. Дані Центру політико-правових реформ України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://pravo.org.ua/ua>
- 11 Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С. 59-64.

Перелік юридичних документів:

1. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовлених Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (Рекомендація № 17)
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 10.05.1995 № 116/95-ВР / Відомості Верховної Ради України 1995 р., № 19, стаття 134
4. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII / Відомості Верховної Ради України. 2015 р., № 1, стор. 24, стаття 10
5. "Про комітети Верховної Ради України" та "Про центральні органи виконавчої влади" щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств: Проект Закону про внесення змін до законів України № 6256 від 28.03.2017р.

References

Bibliography:

- 1 Kastari P. Suomen valtiosaanto. Helsinki, 1977. R.79.

- 2 Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson. The new roles of parliamentary committees: Frank Cass & Co.Ltd, 1998. P.20.
- 3 Bohachova O. V., O. V. Zaichuk, O. L. Kopylenko. Zakonotvorchyi protses v Ukraini. K.:Referat. 2006.S. 424.
- 4 Fosskule A. Эрозыя parlamentskoi systemy v Federatyvnoi Respublyke Hermanyy..Konstytutsyonnoe pravo: Vostochnoevropeskoe obozrenye. 2004. № 2. S. 59–64.
- 5 Ofitsiini veb-saity komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis_site
- 6 Ofitsiyni veb-sait parlamentu Finliandii. URL: <https://web.archive.org/web/20071217023715/http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>
- 7 Ofitsiyni veb-sait parlamentu Shvetsii. URL: <https://www.riksdagen.se/en/committees/the-15-parliamentary-committees/>
- 8 Onlain hazeta «Ukrainska pravda». Ofitsiyni veb-sait. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/20/7224030/>
- 9 Propozytsiia shchodo neobkhidnosti zminy kilkosti komitetiv u Verkhovnii Radi Ukrainy. Dani Tsentru polityko-pravovykh reform Ukrainy. Ofitsiyni veb-sait. URL: <http://pravo.org.ua>
- 10 Zaiets A.P. Pravova derzhava v konteksti suchasnoho ukrainskoho dosvidu: monohrafiia. K.: Parlamentske vyd-vo, 1999. S.186.
- 11 Zhuravskiy B.C. Ukrainskyi parlamentaryzm na suchasnomu etapi: teoretyko-pravovyi aspekt: monohrafiia. K.: In-derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001.S. 344.

List of legal documents:

1. Dopovid ta Dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti VRU, pidhotovlenykh Misiieiu Yevropeiskoho parlamentu z otsinky potreb pid holovuvanniam Peta Koksa (Rekomendatsiia № 17) Прийнято до друку: 1.09.2019р.
2. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
3. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10.05.1995 № 116/95-VR / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1995 r., № 19, stattia 134.
4. Pro perelik, kilkisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy vosmoho sklykannia: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 04.12.2014 № 22-VIII/ Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015 r., № 1, stor. 24, stattia 10.
5. "Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy" ta "Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady" shchodo optymizatsii roboty komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy ta spivvidnoshennia predmetiv yikh vidannia iz sferamy diialnosti ministerstv: Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do zakoniv Ukrainy № 6256 vid 28.03.2017r.

УДК 342.533

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.6



Вікторія Дубас

аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка

Viktoriia Dubas

PhD student of the Constitutional Law Department Law Faculty of Ivan
Franko National University of Lviv

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ (ЗА ПОЗИЦІЯМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»)

EUROPEAN STANDARDS OF MODERN PARLIAMENTARISM (WITH REFERENCE TO THE EUROPEAN COMMISSION'S POSITION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW)

Abstract | The article is devoted to exploring the features of modern parliamentarism as a key basis and element of the European model of constitutionalism. The author outlines the European standards on the basis of the European Commission's position 'for Democracy through Law'. European standards of parliamentarism are seen as an integral part of building constitutionalism in Ukraine. An analysis of the position of the European Commission "For Democracy through Law" will provide a scientific and theoretical basis for aligning Ukrainian legislation with European standards and, in general, facilitating the establishment of democracy in Ukraine. The article emphasizes the role of parliamentarism in building a democratic state and justifies the thesis that the level of the institution of parliamentarism in the state is a qualitative indicator of the democratic development of society. It is pointed out that the presence of parliament itself as an institution does not indicate the existence of parliamentarism in the state. At the same time, in each country the traditions of parliamentarism have their own peculiarities, which, first of all, are due, to cultural and historical events and political traditions. The author analyzes the practice of the Venice Commission and its cooperation with the states in order to identify the standards of modern parliamentarism. The author argues that modern parliamentarism is based on the concept of limited government, which must meet certain requirements of the European constitutional heritage, namely: 1) legitimacy of the legislative body; 2) parliamentary independence; 3) the balance of political forces in parliament and the presence of the opposition; 4) accountable government.

Keywords: democracy, limited government, parliamentarism, standards of parliamentarism, the European Commission for Democracy through Law, the Venice Commission, practice of the European Commission for Democracy through Law, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Ukrainian Parliament.

Анотація | Стаття присвячена дослідженню особливостей сучасного парламентаризму як ключової засади та елементу європейської моделі конституціоналізму. Автор виокремлює європейські стандарти на основі позицій Європейської комісії «За демократію через право». Європейські стандарти парламентаризму розглядаються як невід'ємна складова побудови конституціоналізму в Україні.

Аналіз позицій Європейської комісії «За демократію через право» стане науковим та теоретичним підґрунтям з метою приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів та загалом сприятиме усталенню демократії в Україні. У статті підкреслюється роль парламентаризму у побудові демократичної держави та справедливо обґрунтовується теза, що рівень інституту парламентаризму в державі є якісним показником демократичного розвитку суспільства. Підкреслюється, що наявність самого парламенту як інституції не свідчить про наявність парламентаризму в державі. Водночас у кожній країні традиції парламентаризму мають свої особливості, що зумовлені, насамперед, культурно-історичними подіями та політичними традиціями. Автор аналізує практику Венеційської комісії та її співпрацю з державами з метою виявлення стандартів сучасного парламентаризму. Зокрема, доводить, що в основі сучасного парламентаризму лежить концепція обмеженого правління, яка повинна відповідати певним вимогам європейської конституційної спадщини, а саме: 1) легітимність законодавчого органу; 2) парламентарна незалежність; 3) баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; 4) підзвітне правління.

Ключові слова: народовладдя, демократія, обмежене правління, парламентаризм, стандарти парламентаризму, Європейська комісія «За демократію через право», Венеційська комісія, практика Європейської комісії «За демократію через право», Верховна Рада України, український парламент.

Постановка проблеми. Основою демократії є принцип народовладдя, який проявляє себе у загальноприйнятих двох формах: безпосередньо і через інститути народного представництва - зокрема парламенти. Вони виступають майданчиком голосу народу, та основне їхнє завдання - втілювати волю народу. Саме з існуванням такої суспільно-правової інституції як парламент пов'язують конституційно-правову концепцію - парламентаризм.

У науковій літературі справедливо обґрунтовується теза, що парламентаризм є ключовою засадою та, водночас, елементом європейської моделі конституціоналізму¹. Конституціоналісти у своїх дослідженнях неодноразово підкреслювали роль парламентаризму для побудови демократичної держави та визначають його як ознаку демократичного політичного устрою в державі².

З огляду на це, виникає питання існування оптимальної, найбільш вдалої моделі парламентаризму та її порівняння зі станом побудови парламентаризму в Україні з метою удосконалення практики функціонування Верховної Ради України. Тому напрацювання українських вчених-конституціоналістів та міжнародних експертів, зокрема Венеційської комісії, стануть основою в наших наукових розвідках.

Стан дослідження. Щодо сутності розуміння явища «парламентаризм», то об'єктивно воно ставало об'єктом наукового дослідження неодноразово. У науці конституційного права питаннями парламентаризму займалися, зокрема (проте не лише): Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Георгіца А.З., Головатий М.В., Погорілко В.Ф., Приходько Х.В., Рабінович С.П., Росенко М.І., Стецюк П.Б., Шаповал В.В., Шемшученко Ю.С. та інші.

Мета і задання дослідження. Метою статті є виокремлення європейських стандартів парламентаризму як невід'ємної складової побудови конституціоналізму в Україні на основі практики

¹ Бориславська О.М. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 247-256. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vlpu_yu_2015_61_30.pdf; Барабаш Ю.Г. Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. 4. С. 47-51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_8.

² Парламентаризм і парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. К.: НАДУ, 2012. С. 140.

Європейської комісії «За демократію через право», що дозволить розробити пропозиції щодо удосконалення відповідного українського законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Водночас в науці права так і не досягнуто загальноприйнятого розуміння парламентаризму та його сутності. Не вдаючись до деталей теоретичних дискусій, серед запропонованих дефініцій слід виокремити наступні підходи до розуміння терміну «парламентаризм»: вузький та широкий. Такого поділу у розумінні парламентаризму дотримуються також й В. Журавський³, М. Росенко⁴.

Вважаємо вірною тезу представників львівської правничої школи, що «парламентаризм є досить об'ємною за змістом концепцією, що в науковому плані охоплює цілу низку важливих питань, починаючи від природи парламенту, сутності народного (політичного) представництва, представницького правління та завершуючи питаннями внутрішньої організації, діяльності парламентарів»⁵.

Справедливо було б відзначити, що наявність самого парламенту як інституції не свідчить про наявність парламентаризму в державі. Водночас у кожній країні традиції парламентаризму мають свої особливості, що зумовлені, насамперед, культурно-історичними подіями та політичними традиціями. З огляду на це, не може йти мова про універсальне з'ясування сутності парламентаризму шляхом будь-яких визначень, дефініцій. Лише наведення окремих характеристик, так званих вимог парламентаризму, дозволить нам розкрити парламентаризм як унікальне політико-правове явище. Однак варто звернути увагу, що йдеться про мінімальний перелік стандартів парламентаризму, за наявності яких можна стверджувати, що держава є демократичною і будує конституціоналізм.

Завдяки практиці Венеційської комісії та її співпраці з багатьма країнами світу, здійснимо спробу виокремити такі стандарти, які характерні для сучасного парламентаризму. Досягнення цього завдання дозволить нам розкрити сутність парламентаризму в Україні як необхідного елемента українського конституціоналізму.

Політико-правове явище парламентаризму передбачає наявність мінімальних стандартів, характеристик, реалізація яких у владному механізмі держави повинна відбуватись з врахуванням специфіки парламентської системи, її характерних рис. Виокремлення мінімальних стандартів дає можливість побудувати загальний «каркас» парламентаризму, в який політичні реалії кожної держави вкладають специфічні властивості.

Легітимність законодавчого органу. Поняття легітимності найчастіше застосовують для характеристики державної влади. У науці легітимність державної влади розглядається у кількох аспектах: філософський, соціологічний, правовий, політологічний тощо. Найбільш поширеними підходами до розуміння легітимності державної влади є формально-правовий та політико-правовий. Якщо перший - це винятково юридичне трактування, яке часто ототожнюють з легальністю, то друге пов'язане з визнанням державної влади суспільством, її сприйняттям. Легітимність законодавчого органу як стандарт парламентаризму розглядаємо крізь призму дотримання процедур встановлення та функціонування парламенту, що має наслідком його визнання та сприйняття народом. Таке розуміння легітимності відповідає ліберально-демократичній концепції, відповідно до якої легітимною потрібно визнавати тільки ту владу, яка сформована в результаті демократичних процедур.

З метою запобігання різночитанню, визначення терміну «легітимність» пропонуємо взяти з юридичної енциклопедії, де вказано, що легітимність походить від латинського слова *legitimus*,

³ Журавський В. С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). К., 2002. С. 105.

⁴ Росенко М. І. Щодо питань становлення парламентаризму. *Демократичне врядування*. Науковий вісник ЛРІДУ НАДУ. Вип. 3. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Rosenko.pdf

⁵ Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія Харків: Право. 2018. С. 231.

яке позначає спорідненні слова в науці права, зокрема: «законний», «відповідний закону», «правильний», «правовий», «правомірний»⁶.

Державна влада як похідна від влади народу отримує свою легітимізацію через відповідні механізми. Дж. Локка, Ш. Монтеск'є вірно підкреслювали, що державна влада повинна бути легітимізована у певний спосіб⁷. Народ як суверен влади визначає джерела публічної влади, її легітимність, установчий характер конституції. Таке розуміння легітимності влади повною мірою відповідає конституційно-правовій європейській традиції.

Легітимність парламенту як елементу парламентаризму умовно пропонуємо розглядати у двох аспектах: зовнішньому та внутрішньому. При цьому, зовнішній пов'язується з формуванням самого органу, а внутрішній - вже функціонуванням сформованого органу. Перший, зовнішній аспект позначає визначений законом спосіб формування парламенту та відповідно свідчить про прийняття народом парламенту. Легітимність парламенту забезпечується політичними виборами як механізмом реалізації влади народу в демократичних державах. Такі вибори повинні бути загальними, прямими, рівними, вільними та з дотримання принципу таємного голосування. Венеційська комісія детально описала усі складові демократичних виборів⁸, на підставі яких забезпечується легітимність законодавчого органу держави. Венеційська комісія у Кодексі належної практики у виборчих справах підкреслює, що «вибори, які відповідають спільним для європейської спадщини засадам, на які оперте справді демократичне суспільство, мають провадитись з дотриманням таких основних норм: виборче право має бути загальним, рівним, вільним і прямим при таємному голосуванні»⁹.

Щодо України, то статтю 76 Основного Закону держави визначається, що конституційний склад Верховної Ради України налічує 450 народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 роки. На підставі Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах, а 225 - за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

Також для забезпечення легітимного обрання парламенту в українському законодавстві передбачаються й інші норми. Зокрема, відповідно до частини 8 статті 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» строк повноважень членів Центральної виборчої комісії становить 7 років. Саме такий строк обумовлений гарантією незалежності члена від владного впливу та водночас є запорукою стабільного переходу влади, оскільки саме Центральна виборча комісія уповноважена встановлювати офіційні результати загальнонаціональних виборів. При цьому, приписами вищезазначеного Закону у статті 31-1 передбачено дострокове припинення повноважень всього складу цього органу, однак таке подання Президента України повинно бути підтримане двома третинами парламенту. Політично вмотивовані дії щодо розпуску Центральної виборчої комісії підривають довіру до влади та руйнують засади демократії в державі.

Інший аспект легітимності парламенту (внутрішній) - функціонування та його діяльність повинні відповідати принципу верховенства права. Легітимність парламенту - це відповідний рівень довіри народу до нього. Якщо на етапі його формування легітимність забезпечується

⁶Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998.Том. 3. URL: <http://leksika.com.ua/18800413/legal/legitimnist>

⁷Бердник Ю.В. Політичні погляди Ш. Л. Монтеск'є. URL: <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v5/v5pp145-147.pdf>. - С. 145; Леванчук О. М. Принцип розподілу державної влади. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права.2002. №4.С.18.

⁸CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr)

⁹CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr)

виборами та встановленням результатів Центральною виборчою комісією, то надалі легітимність слід розглядати крізь призму його функціонування.

Легітимне правління забезпечується принципом верховенства права та його складовими. Серед усіх зупинимось детальніше на принципі законності та принципі юридичної визначеності. Принцип законності в розумінні європейських експертів означає, що приписів права слід неухильно дотримуватись всім суб'єктам публічного та приватного характеру. У своїй Доповіді з верховенства права Венеційська комісія також наголошує: «Законність також передбачає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності, та що за порушення закону має наставати відповідальність. Здійснення приписів права має бути, в рамках можливого, забезпечене практично»¹⁰.

У такому разі, функціонування парламенту повинно здійснюватися на основі тих норм, які діяли на час його обрання, а його діяльність повинна відповідати процесуальним вимогам, що встановлені відповідними законами.

Крім того, важливе значення для легалізації діяльності парламенту має дотримання принципу правової визначеності. Пропоную зупинитись на втіленні цього аспекту легітимності на прикладі України.

Компетенцію Верховної Ради України складають закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради України. Процедурні питання реалізації наданих повноважень здебільшого втіленні в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі - Регламент). Саме цей документ є правовою основою, що передбачає основні процедури законотворення в Україні. Його стабільність має важливе значення у провадженні відкритого парламентаризму. В такому разі, Європейська комісія «За демократію через право» звертала увагу на те, що внесення змін до регламенту парламенту повинно відбуватись кваліфікованою конституційною більшістю від складу парламенту, тобто двома третинами¹¹. Така норма буде ефективним запобіжником маніпуляцій зі сторони парламентської більшості та убезпечить владу від зловживань.

Дотримання норм регламенту відповідає принципу правової визначеності, а порушення або недотримання парламентських процедур ставить під сумнів легітимність парламенту та підриває довіру суспільства до нього. До прикладу, порушення представниками процедури прийняття закону має наслідком визнання його неконституційним. В історії українського парламентаризму таких випадків було чимало, зокрема визнання Закону України «Про основи державної мовної політики» від 3 липня 2012 року неконституційним¹²; а також порушення процедури прийняття стало однією з причин визнання неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року¹³.

Парламентарна незалежність як вимога сучасного парламентаризму є чи не однією з найскладніших, оскільки вона передбачає декілька аспектів: це незалежність від інших гілок влади відповідно до теорії розподілу влади, та водночас гарантії діяльності парламентарів.

Щодо першого, то незалежність походить від принципу розподілу влади, що є засадою конституційної держави. У своїй суті принцип розподілу влади означає наявність механізму

¹⁰CDL-AD(2011)003rev-ukr, Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)

¹¹CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

¹²Рішення в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики" № 2-р/2018 від 28 лютого 2018 року / Конституційний Суд України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018.pdf

¹³Рішення в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 року / Конституційний Суд України. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_2018.pdf

стримувань і противаг, який забезпечує ефективне функціонування влади трьома гілками влади. Однак значна частина науковців (П. Шляхтун, В. Гошовська, Ю. Шемшученко, Ю. Барабаш)¹⁴ концепцію парламентаризму пов'язує із верховенством парламенту, що впливає з їхнього розуміння сутності парламентаризму загалом.

Вказані позиції є характерними для держав з насамперед парламентською формою правління та стійкою конституційною традицією конституціоналізму, наприклад, Великої Британії. У свій час англійський правознавець А. Дайсі також відзначав положення парламенту як особливе в системі державного устрою¹⁵.

Цілком погоджуємось з тезою, що верховенство не означає і не повинно означати повновладдя законодавчих органів, оскільки є сутнісні та політико-юридичні обмеження цієї влади¹⁶. М. Росенко також підкреслює, що «парламент - це перший серед рівних державних інститутів»¹⁷. Питання межі незалежності парламенту є особливо актуальним сьогодні, коли парламентаризм набуває рис так званої системи кабінету або міністеріалізму.

Про верховенство парламенту можна вести мову лише з точки зору основної ролі в системі органів державної влади в законодавчій сфері та винятковій компетенції - втілювати волю народу шляхом прийняття законів. Конституція України визначає єдиний законодавчий орган - Верховну Раду України. Водночас змішана форма державного правління ускладнює взаємини між парламентом, урядом та президентом. Тому, характеризуючи незалежність парламенту як вимогу побудови парламентаризму, варто наголосити також й про взаємодію інституцій трьох гілок влади, а головне - парламенту та уряду. Саме така взаємодія визначає якість парламентаризму.

Щодо другого аспекту незалежності парламентаризму, то вказана вимога пов'язана із певним конституційно-правовим статусом представників - парламентарів. Конституційно-правовий статус парламентаря включає низку елементів, серед яких права й обов'язки, гарантії діяльності та підстави припинення повноважень тощо. Зміст правового статусу депутата законодавчого органу державної влади найбільш яскраво проявляється у принципах, основних ідеях, керівних началах організації та діяльності депутатів парламенту.

Розглянемо принципи конституційно-правового статусу депутата на прикладі України. Окрім загальних (народовладдя та гласність¹⁸, законності¹⁹ тощо), правовий статус народного депутата України передбачає спеціальні принципи, серед яких рівноправність депутатів; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності (ч. 2 ст. 78 Конституції України); виконання народним депутатом України своїх повноважень на постійній основі (ч. 1 ст. 78 Конституції України)²⁰; депутатська недоторканість (ст. 80 Конституції України); вільний депутатський мандат.

Оглядово зупинимось на принципах статусу парламентарів, які забезпечують його незалежність, зокрема: депутатська недоторканість, вільний мандат.

¹⁴ Шляхтун П.П., Гошовська В.А., Шемшученко Ю.С., Барабаш Ю.Г. та інші.

¹⁵ Дайсі А. В. Основы государственного права Англии. (Introduction to the study of the law of the constitution): введение в изучение английской конституции. С. 46-47. URL: <https://lib.vsu.by/xmlui/handle/123456789/6329>

¹⁶ Бандурка О.М., Греченко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с.

¹⁷ Росенко М. І. Щодо питань становлення парламентаризму. Демократичне врядування. Науковий вісник ЛПІДУ НАДУ. URL: <http://lviv.academi.com/visnik3/index.html>

¹⁸ Александров О.А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: автореферат дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.02. Київ, 2010. С.8.

¹⁹ Гошовський В.С. Сутність та особливості діяльності депутата Верховної Ради України. *Форум права*. 2008. № 1. С.105.

²⁰ Питання несумісності також було предметом аналізу Європейської комісії «За демократію через право», зокрема CDL-INF(1997)002-e, Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7 - 8 March 1997 / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e); CDL-AD(2008)015-e, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M. Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)015-e); CDL-AD(2009)024-e, Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e)

Питання *депутатської недоторканості* є чи не одним із найпопулярніших в Україні. В суспільстві точаться жваві дискусії щодо обсягу депутатської недоторканості, хоча наука в цьому аспекті давно вже дала відповідь.

У науці права розглядають, що депутатська недоторканність як основна гарантія недоторканності повноважень народного депутата України об'єднує індемнітет (невідповідальність) (лат. *Indemnitas* - захист від шкоди, забезпечення збереження) та імунітет парламентаріїв (лат. - *immunitas* - звільнення від повинності, недоторканність)²¹. Чинна Конституція України (*редакція станом на 1.10.2019 року - авт.*) у статті 80 закріплює депутатський імунітет та індемнітет. Однак 3 вересня 2019 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» (№ 27-IX), який набуде чинності з 1 січня 2020 року. Вказаним актом обсяг депутатської недоторканості було обмежено.

Депутатська недоторканність є особливим елементом захисту парламентаря, на що неодноразово звертали увагу експерти Венеційської комісії, підкреслюючи, що депутатська недоторканність є частиною європейської конституційної традиції (п.7 Звіту)²².

Так, у Висновку щодо недоторканності народних депутатів України на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» вказується про застереження з приводу скасування депутатського імунітету. Комісія підкреслює, що «у країнах, в яких все ще не укріпилося верховенство права, може існувати справжня причина побоюватися того, що уряд намагатиметься неправдиво звинувачувати політичних опонентів та що суди піддаватимуться політичному тиску» (п. 15 Висновку)²³. З огляду на це, скасування імунітету повинно супроводжуватись наявністю інших механізмів захисту парламентарів. Таку ж позицію Комісія висловлює й в іншому Висновку щодо України, зазначаючи «щоб запобігти можливості політично мотивованих звинувачень або арештів, можна передбачити інші процесуальні гарантії» (п. 19 Висновку)²⁴.

Натомість в Україні скасування депутатської недоторканності мало фрагментарний характер, оскільки відповідні зміни процесуального характеру щодо механізму притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності не прийнято парламентом. Так, чинний Кримінальний процесуальний кодекс України й надалі містить норми-гарантії депутатської недоторканності²⁵.

Наступний елемент вимоги незалежності парламентаря - *вільний мандат*. Традиційно вчені-конституціоналісти, характеризуючи питання мандату, виокремлюють його різний зміст. До прикладу, Г. Задорожня розглядає мандат як документ, який засвідчує легітимність повноважень²⁶, В. Кравченко - розглядає крізь значення публічної функції²⁷, О. Радченко щодо депутатського мандату виділяє саме його представницьку функцію²⁸. Тому, доцільно звернутись стосовно цього питання до правових позицій Конституційного Суду України.

²¹Григоренко А. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України. *ПравоУкраїни*.2004. №5. С. 117.

²² Report on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)

²³ CDL-AD(2015)013-e Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19-20 June 2015) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)

²⁴ CDL-AD(2015)013-e Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19-20 June 2015) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)

²⁵ Йдеться зокрема про статі 480 та 482 Кримінального процесуального кодексу України.

²⁶Задорожня Г. В. Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 1. С.62.

²⁷Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник: вид. 4-те. К.: Атіка, 2006. С.262.

²⁸Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореферат дис. ... канд.юрид.наук. 12.00.02. Київ, 2005. С. 7.

Конституційний Суд України неодноразово підкреслював особливу правову природу депутатського мандату. До прикладу, у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, Судом визначається, що мандатом володіють лише виборні органи і це зумовлено представницьким характером цих органів²⁹; у справі про депутатську недоторканність Суд робить висновок, що народний депутат України отримує депутатський мандат внаслідок волевиявлення виборців³⁰.

Загалом прийнято вирізняти два типи мандату: вільний та імперативний. Елементами мандату, які характеризують його тип, є підстави припинення повноважень парламентаря. Наявність інституту відкликання представника свідчить про його імперативний характер, однак Європейська комісія «За демократію через право» у своїй практиці визначає, що саме вільний депутатський мандат є демократичною засадою з точки зору теорії та практики парламентаризму в державі³¹. В науковій літературі вільний мандат народного представника розглядається як ключовий принцип парламентаризму³². Так, через існування вільного мандата депутат здійснює представництво всього українського народу та не залежить від конкретних виборців чи однопартійців.

Щодо України, то Основним Законом держави передбачено норму -дострокове припинення повноважень члена парламенту в разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата із складу такої фракції, внесена Законом України «Про внесення змін до Конституції України» №2222-15 від 8 грудня 2004 року. Європейська комісія «За демократію через право» гостро розкритикувала цю норму ще у 2003 році, вважаючи це втручанням в незалежність депутата³³. Венеційська комісія зазначила, що таке положення не сприяє розвитку демократії, а з метою досягнення партійної дисципліни повинні бути використані інші механізми впливу на народного представника.

Важливою умовою парламентаризму в державі є *баланс парламентської більшості та меншості*. Френсіс Фукуяма, досліджуючи політичні порядки світу, зазначав, що «сучасна ліберальна демократія можлива лише за наявності балансу сил різних політичних суб'єктів»³⁴.

Венеційська комісія підкреслює, що пошук балансу між правлінням парламентської більшості та законними інтересами і правами меншості більшою мірою залежить від політичної та конституційної культури. Тим більше, що немає єдиної загальної формули чи загальноприйнятого стандарту для досягнення відповідного балансу. Водночас такий баланс можна забезпечити через правові положення, що регулюють статус опозиції (парламентської меншості). До прикладу, це положення щодо прав, обов'язків та гарантій діяльності опозиції в парламенті (п. 104 Звіту)³⁵.

²⁹Рішення Конституційного Суду України в справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 р. / Офіційний вісник України. 1999. № 27. Ст. 171

³⁰Рішення Конституційного Суду України в справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 р.. Вісник Конституційного Суду України. 1999. №5. Ст. 13.

³¹CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)

³²Гнатенко Н. Парламентаризм в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2010. Вип. 2. С. 207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_2_21

³³CDL-AD(2003)019-e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)019-e); CDL-AD(2005)015-e, Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)015-e)

³⁴Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції. / пер. з англ. Роман Корнута. 2-ге вид. К.: Наш формат, 2019. С. 349.

³⁵CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

Опозиція є запобіжником парламентського свавілля. В. Сас з цього приводу слушно зазначає, що конституційно-правова гарантія парламентської опозиції утворює реальну демократію³⁶.

Правовий статус опозиції включає комплекс прав та обов'язків, якими наділені парламентарі, та гарантії їхньої діяльності. Слід зазначити, що чинним законодавством не виділяються права, які належать виключно опозиції. Така ситуація характерніша для країн з парламентською формою правління. До прикладу, у Великій Британії опозиція володіє правом формувати опозиційний уряд (вперше такий був сформований у 1937 р. в Англії³⁷). Однак окремими нормами все таки встановлено гарантії діяльності парламентської меншості - відповідне коло питань, прийняття яких потребує меншість парламенту.

Одним із таких інструментів контролю владної більшості є норма статті 87 Конституції України, відповідно до якої не менше як одна третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може ініціювання розгляд Верховною Радою України питання недовіри Кабінету Міністрів України. Так, одна третина депутатів може вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України (ч. 1 статті 83 Конституції України)³⁸. До таких інструментів парламентського контролю належить й право сорока п'яти народних депутатів України звертатись до Конституційного Суду України (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»)³⁹.

Окрім прав та обов'язків, які становлять ядро статусу парламентської меншості, важливим принципом дотримання балансу та забезпечення прав опозиції є принцип пропорційного представництва. Європейська комісія «За демократію через право», підкреслюючи надважливе значення дотримання вказаного принципу, звертає увагу, що він реалізовується в більшості парламентах. В окремих країнах він закріплений в конституціях держав (стаття 52 Конституції Данії, стаття 95 Конституції Туреччини), а в інших міститься в регламенті або ж є частиною конституційної традиції, яку парламентська більшість не порушує (п. 63 Звіту)⁴⁰.

Вказаний принцип закріплений також і в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» у статті 81, частина 4 якої передбачає: «квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою»⁴¹. Водночас кількість, склад та предмети відання комітетів відповідно до статті 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»⁴² визначаються постановою парламенту.

Проте важливим є не лише формальне дотримання принципу представництва парламентською більшістю, але й в яких комітетах представники опозиції займають керівні посади. З огляду на те, що в літературі виділяється головна тріада дій опозиції: критика, контроль та альтернатива⁴³, то до опозиційних комітетів відносяться: комітет з питань бюджету, комітет з питань

³⁶Сас В. В. Регламент парламенту, його роль у правовій системі та деякі проблеми теорії і практики. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 14. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 122.

³⁷Державне право зарубіжних країн (Загальна частина) / В. О. Ріяка, О. І. Свечкар'юв, В. А. Шувалова та ін. Харків: Національна юрид. акад. України, 1996. С. 31-32.

³⁸Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³⁹Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 року № 2136-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

⁴⁰CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

⁴¹Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 року № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/conv>

⁴²Про комітети Верховної Ради України: Закону України від 04.04.1995 року № 116/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

⁴³Михальченко М. Позиції опозиції. Хто є хто в Україні. Віче. 2002. № 3. С. 7.

боротьби з організованою злочинністю і корупцією, комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, комітет з питань Регламенту, комітет з питань свободи слова та інформації⁴⁴.

Вагомим в даному механізмі є відповідальність уряду перед парламентом. Отож, *підзвітне правління* є наступною вимогою побудови парламентаризму в державі. Рівень відповідальності уряду залежить від форми правління в конкретній державі. Найяскравіше він проявляється в країнах з парламентською формою правління. Основними формами відповідальності є резолюція довіри, вотум недовіри, інтерпеляція, запитання (усні й письмові) парламентаріїв до уряду та його членів. Для кожної держави властиві свої специфічні ознаки парламентської відповідальності урядів. Найжорсткіша санкція, яка забезпечує реалізацію контрольних повноважень парламенту, це право парламенту відправити у відставку підконтрольний йому державний орган або посадову особу.

Питання відповідальності уряду актуалізується, особливо у державах зі змішаними формами правління, коли результати виборів прямо впливають на правління в державі. Досвід України демонструє, що питання - кому належить реальна влада в державі зі змішаною формою правління - знаходить свою відповідь в результаті проведення виборів до парламенту і не залежить від того, чи встановлена парламентсько-президентська або президентсько-парламентська республіка.

Висновки. Підсумовуючи, відзначимо, що парламентаризм як один із елементів конституціоналізму не можна розуміти виключно крізь призму форми правління, режиму. Він виступає основою для побудови демократичного правління та легітимізує парламентську діяльність в державі. Рівень інституту парламентаризму в державі є якісним показником демократичного розвитку суспільства.

В основі сучасного парламентаризму лежить концепція обмеженого правління, яка повинна відповідати певним вимогам європейської конституційної спадщини, а саме: 1) легітимність законодавчого органу; 2) парламентарна незалежність; 3) баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; 4) підзвітне правління. Аналіз позицій Європейської комісії «За демократію через право» сприятиме приведенню законодавства України у відповідність до європейських стандартів та загалом сприятиме усталенню демократії в Україні. Водночас варто застерегти, що подальші наукові розвідки у цьому напрямку можуть стосуватись уточнення, доповнення вимог сучасного європейського парламентаризму.

Список використаних джерел

I. Бібліографія:

1. Александров О.А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: автореферат дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.02. Київ, 2010. 20 с.
2. Бандурка О.М., Греченко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с.
3. Барабаш Ю.Г. Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. № 4. С. 47-51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_8.
4. Бердник Ю.В. Політичні погляди Ш. Л. Монтеск'є. URL: <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v5/v5pp145-147.pdf>. - С. 145
5. Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія Харків: Право. 2018. 384 с.
6. Бориславська О.М. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 247-256. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vlnu_yu_2015_61_30.pdf;

⁴⁴Павленко І. Правовий статус опозиції. Досвід розвинутих демократій і українські перспективи. URL: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8911/2-pavlenko.pdf?sequence=3>

7. Гнатенко Н. Парламентаризм в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. Вип. 2. С. 207. С. 203-214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_2_21
8. Гошовський В.С. Сутність та особливості діяльності депутата Верховної Ради України. Форум права. 2008. № 1. С.104-107.
9. Григоренко А. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України. Право України. 2004. №5. С.16-121.
10. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. (Introduction to the study of the law of the constitution): введе-ние в изучение английской конституции. С. 46-47. URL: <https://lib.vsu.by/xmlui/handle/123456789/6329>
11. Державне право зарубіжних країн (Загальна частина) / В.О. Ріяка, О.І. Свечкар'юв, В.А. Шувалова та ін. Харків: Національна юрид. акад. України, 1996. 186 с.
12. Журавльова Г.С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: дис... канд. юрид. наук.: 12.00.02. X., 1999. 19 с.
13. Задорожня Г.В. Імперативний мандат як форма взаємовідносин депутата і виборців Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 1. С.62-65.
14. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посібник: вид. 4-те. К.: Атіка, 2006. 512 с.
15. Леванчук О.М. Принцип розподілу державної влади. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. 2002. № 4. С.18-26.
16. Михальченко М. Позиції опозиції. Хто є хто в Україні. Віче. 2002. № 3. С. 7.
17. Павленко І. Правовий статус опозиції. Досвід розвинутих демократій і українські перспективи. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8911/2-pavlenko.pdf?sequence=3>
18. Парламентаризм і парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовською, 2012. 352 с.
19. Радченко О.І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: автореферат дис. ... канд.юрид.наук. 12.00.02. Київ, 2005. 19 с.
20. Росенко М. І. Щодо питань становлення парламентаризму. Демократичне врядування. Науковий вісник ЛПІДУ НАДУ. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Rosenko.pdf
21. Сас В. В. Регламент парламенту, його роль у правовій системі та деякі проблеми теорії і практики. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 14. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 122.
22. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції./ пер. з англ. Роман Корнута. 2-ге вид. К.: Наш формат, 2019. 576 с.
23. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998.Том. 3. URL: <http://leksika.com.ua/18800413/legal/legitimist>

II. Національне законодавство:

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про комітети Верховної Ради України: Закону України від 04.04.1995 року № 116/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
3. Про Конституційний Суд України: Закону України від 13.07.2017 року № 2136-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 року № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/conv>
5. Рішення Конституційного Суду України в справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 р. / Офіційний вісник України. 1999. № 27. Ст. 171
6. Рішення в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики" № 2-р/2018 від 28 лютого 2018 року / Конституційний Суд України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018.pdf
7. Рішення в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 року / Конституційний Суд України. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_2018.pdf
8. Рішення Конституційного Суду України в справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 р.. Вісник Конституційного Суду України. 1999. №5 Ст. 13.

III. Акти Європейської комісії «За демократію через право»:

1. CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr)
2. CDL-AD(2003)019-e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)019-e)

3. CDL-AD(2005)015-e, Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)015-e)
4. CDL-AD(2008)015-e, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M. Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)015-e)
5. CDL-AD(2009)024-e, Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e)
6. CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)
7. CDL-AD(2011)003rev-ukr, Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)/ Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)
8. CDL-AD(2014)011-e, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)
9. CDL-AD(2015)013-e Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19-20 June 2015) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)
10. CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)
11. CDL-INF(1997)002-e, Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7 - 8 March 1997 / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e)

References

I. Bibliography:

1. Aleksandrov O.A. Konstytutsiino-pravovi zasady statusu narodnoho deputata Ukrainy: avtoreferat dys. ... kand.iuryd.nauk: 12.00.02. Kyiv, 2010. 20 s.
2. Bandurka O.M., Hrechenko V.A. Vlada v Ukraini na zlami druhoho i tretoho tysiacholit: monohrafiia. Kharkiv: Vyd-vo Untu vnutr. sprav, 2000. 304 s.
3. Barabash Yu.H. Parlamentaryzm v systemi demokratychnykh tsinnostei suchasnoho suspilstva. Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnoho upravlinnia ta prava. 2004. № 4. S. 47-51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_8.
4. Berdnyk Yu.V. Politychni pohliady Sh. L. Monteskie. URL: <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v5/v5pp145-147.pdf>. - S. 145
5. Boryslavska O.M. Yevropeiska model konstytutsionalizmu: systemno-aksiolohichniy analiz: monohrafiia Kharkiv: Pravo. 2018. 384 c.
6. Boryslavska O.M. Sutnist konstytutsionalizmu: konstytutsionalizm yak ideolohiia, doktryna ta praktyka obmezhenoho pravlinnia. Visnyk Lvivskoho universytetu. Serii yurydychna. 2015. Vyp. 61. S. 247-256.. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Vlnu_yu_2015_61_30.pdf;
7. Hnatenko N. Parlamentaryzm v Ukraini: suchasnyi stan i tendentsii rozvytku. Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. 2010. Vyp. 2. S. 207. S. 203-214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_2_21
8. Hoshovskiy V.S. Sutnist ta osoblyvosti diialnosti deputata Verkhovnoi Rady Ukrainy. Forum prava. 2008. № 1. С.104-107.
9. Hryhorenko A. Harantii zdiisnennia povnovazhen narodnym deputatom Ukrainy. Pravo Ukrainy. 2004. № 5. С.16-121.
10. Daisy A.V. Osnovy hosudarstvennoho prava Anhlyy. (Introduction to the study of the law of the constitution): vvedenye v yzuchenye anhlyiskoi konstytutsyy. S. 46-47. URL: <https://lib.vsu.by/xmlui/handle/123456789/6329>
11. Derzhavne pravo zarubizhnykh krain (Zahalna chactyna) / V.O. Riiaka, O.I. Cvechkarov, V.A. Shuvalova ta in. Xarkiv: Natsionalna yuryd. akad. Ukrainy, 1996. 186 c.
12. Zhuravlova H.S. Konstytutsiini zasady stanovlennia i rozvytku parlamentaryzmu v Ukraini: dys... kand. yuryd. nauk.: 12.00.02. Kh., 1999. 19 s.
13. Zadorozhnia H.V. Imperatyvnyi mandat yak forma vzaiemovidnosyn deputata i vybortsiv Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo. 2009. № 1. S.62-65.
14. Kravchenko V.V. Konstytutsiine pravo Ukrainy: navch. posibnyk: vyd. 4-te. K.: Atika, 2006. 512 s.
15. Levanchuk O.M. Pryntsyp rozpodilu derzhavnoi vlady. Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnoho upravlinnia i prava. 2002. № 4. S.18-26.
16. Myxalchenko M. Pozytsii opozytsii. Xto ye xto v Ukraini. Viche. 2002. № 3. С. 7.

17. Pavlenko I. Pravovyi status opozytsii. Dosvid rozvynutykh demokratii i ukrainski perspektyvy. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8911/2-pavlenko.pdf?sequence=3>
18. Parlamentaryzm i parlamentska diialnist: slovnyk-dovidnyk / za zah. red. V. A. Hoshovskoiuu, 2012. 352 s.
19. Radchenko O.I. Status narodnoho deputata Ukrainy: problemy teorii i pravovoho rehuliuвання: avtoreferat dys. ... kand.iuryd.nauk. 12.00.02. Kyiv, 2005. 19 s.
20. Rosenko M. I. Shchodo pytan stanovlennia parlamentaryzmu. Demokratychne vriaduvannia. Naukovyi visnyk LRIDU NADU. URL: <http://lviv.academi.com/visnik3/index.html>
21. Sas V. V. Rehlement parlamentu, yoho rol u pravovii cyctemi ta deiaki problemy teorii i praktyky. Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vypuck 14. K.: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001. C. 122.
22. Fukuiama F. Vytoky politychnoho poriadku. Vid pradavnykh chasiv do Frantsuzkoi revoliutsii./ per. z anh. Roman Kornuta. 2-he vyd. K.: Nash format, 2019. 576 s.
23. Iurydychna entsyklopediia: V 6 t. /Redkol.: Yu70 Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. K.: «Ukr. entsykl.», 1998. Tom. 3. URL: <http://leksika.com.ua/18800413/legal/legitimnist>

II. National legislation:

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 roku № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonu Ukrainy vid 04.04.1995 roku № 116/95-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
3. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: Zakonu Ukrainy vid 13.07.2017 roku № 2136-VIII / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
4. Pro Rehlement Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 roku № 1861-VI / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/conv>
5. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy v spravi pro sumisnytstvo posad narodnoho deputata Ukrainy i miskoho holovy vid 6 lypnia 1999 r. / Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 1999. № 27. St. 171
6. Rishennia v spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy "Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky" № 2-r/2018 vid 28 liutoho 2018 roku / Konstytutsiinyi Sud Ukrainy. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018.pdf
7. Rishennia v spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy "Pro vseukrainskyi referendum" № 4-r/2018vid 26 kvitnia 2018 roku / Konstytutsiinyi Sud Ukrainy. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_r_2018.pdf
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy v spravi pro deputatsku nedotorkannist vid 27 zhovtnia 1999 r.. Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. 1999. №5 St. 13.

III. European Commission Acts on Democracy through Law:

1. CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr)
2. CDL-AD(2003)019-e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)019-e)
3. CDL-AD(2005)015-e, Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)015-e)
4. CDL-AD(2008)015-e, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M. Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)015-e)
5. CDL-AD(2009)024-e, Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e)
6. CDL-AD(2010)025-e, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)
7. CDL-AD(2011)003rev-ukr, Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)/ Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)
8. CDL-AD(2014)011-e, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)

9. CDL-AD(2015)013-e Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19-20 June 2015) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)
10. CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)
11. CDL-INF(1997)002-e, Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7 - 8 March 1997 / Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД ДОВІРА ДО УРЯДІВ В КРАЇНАХ ЄС

ГРЕЦІЯ РАТИФІКУВАЛА ПРОТОКОЛ ПРО ВСТУП ПІВНІЧНОЇ МАКЕДОНІЇ В НАТО



Парламент Греції ввечері у п'ятницю ратифікував протокол про вступ Північної Македонії до НАТО. Про це повідомляє Ekathimerini. "За" проголосували 153 депутати, "проти" були 140. Після ратифікації протоколу набули чинності зміни до конституції Македонії і країна офіційно почала називатися Республіка Північна Македонія. Посли країн-членів НАТО у середу, 6 лютого, підписали протокол про приєднання

Македонії до Альянсу. Тепер його має ратифікувати кожна країна-член блоку. Греція роками блокувала членство Македонії у НАТО, вважаючи, що її назва містить територіальні претензії.

МАКЕДОНИЯ ОФІЦІЙНО СТАЛА ПІВНІЧНОЮ МАКЕДОНИЕЮ

Уряд у Скоп'є 12 лютого офіційно повідомив про зміну назви Македонії на Республіка Північна Македонія. Про це йдеться у повідомленні на сайті уряду Північної Македонії. "Цим повідомляємо, що станом на сьогодні, 12 лютого 2019 року, Заключна угода для розв'язання розбіжностей, описаних в резолюціях Ради Безпеки ООН 817 (1993) та 845 (1993) про припинення дії тимчасової угоди 1995 року та встановлення стратегічного партнерства між сторонами,

була належним чином опублікована міністерством закордонних справ у офіційному бюлетені", - йдеться у повідомленні. З публікацією в офіційному бюлетені поправки до Конституції, за якими назва країни змінюється на Північна Македонія, набули чинності. Посли країн-членів НАТО у середу, 6 лютого, підписали протокол про приєднання Македонії до Альянсу. Тепер його має ратифікувати кожна країна-член блоку.

ПРЕМ'ЄР ІСПАНІЇ ОГОЛОСИВ ДАТУ ДОСТРОКОВИХ ВИБОРІВ



28 квітня в Іспанії пройдуть дострокові парламентські вибори. Про це у п'ятницю оголосив іспанський прем'єр Педро Санчес, - повідомляє видання El País. Рішення про дочасні вибори ухвалене після того, як парламент відхилив урядовий бюджет на 2019 рік, чим викликав законодавчу кризу. Державний бюджет не підтримали дві каталонські партії, які виступають за незалежність автономії, через зрив переговорів щодо права Каталонії на самовизначення. Соціалісти



Санчеса сформували уряд меншості всього вісім з половиною місяців тому. Це трапилося після оголошення вотуму недовіри уряду Маріано Рахоя. Каталонські депутати, на яких покладалася кабінет Санчеса, тепер вийшли із ситуативного союзу. Соціалісти лідирують в опитуваннях громадської думки, які прогнозують їм близько 30% голосів, але дві основні правоцентристські партії набирають разом більше 30%. У найбільш густонаселеному регіоні Іспанії Андалусія вони змістили соціалістів минулого року за допомогою крайньої правої партії Vox.

ПІВНІЧНА МАКЕДОНІЯ І ГРУЗІЯ ВСТАНОВИЛИ ДИПЛОМАТИЧНІ ВІДНОСИНИ



Міністри закордонних справ Грузії Давид Залкаліані і Північної Македонії Нікола Дімітров підписали протокол про встановлення дипломатичних відносин між двома країнами. Церемонія підписання відбулась на полях конференції з питань безпеки в Мюнхені, повідомляє північномакедонське видання Press24 з посиланням на прес-службу уряду. Міністри висловили сподівання, що цей акт стане кроком до відкриття нового розділу у двосторонніх відносинах, активізації політичного діалогу та поглиблення співпраці у всіх сферах спільного інтересу. Дипломати також обговорили актуальні

питання регіонального та глобального інтересу. Грузинський міністр Залкаліані привітав підписання протоколу про приєднання до НАТО Північної Македонії, а також загальний прогрес у євроінтеграції балканської країни. Він висловив сподівання, що Грузія зможе піти тим самим шляхом для досягнення цілей своєї зовнішньої політики.

ІТАЛІЯ: УЛЬТРАПРАВА ПАРТІЯ ПОДАЛА ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО УСУНЕННЯ ЄС З КОНСТИТУЦІЇ



Італійська ультраправа партія "Брати Італії" прагне змінити національну конституцію з метою зменшення впливу права ЄС на національне законодавство. Про це пише Euractiv. "Брати Італії" подали до Палати представників проєкт закону, який передбачає усунення всіх зобов'язань щодо законодавства ЄС, які, на думку партії, перешкоджають справжній незалежності. Згідно зі статтею 117 Конституції Італії, "законодавчі повноваження повинні належати державі та регіонам відповідно до Конституції та з обмеженнями, що випливають з законодавства ЄС та міжнародних зобов'язань". Лідерка ультраправої партії Джорджія Мелоні хоче видалити другу частину цього конституційного тексту. Якщо це буде запроваджено, Італія

з зможе протистояти будь-яким європейським зобов'язанням. "Ми добровільно понижуємо наш суверенітет", – заявила Мелоні в пояснювальному тексті законопроекту. "У Конституціях інших країн-засновників Європейського союзу таких загальних норм немає", – сказала вона.

ПОРОШЕНКО ПІДПИСАВ ПОПРАВКИ ДО КОНСТИТУЦІЇ, ЩО ЗАКРІПЛЮЮТЬ КУРС НА ЄС І НАТО



Президент України Петро Порошенко підписав у Верховній Раді закон про внесення змін до Конституції щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в ЄС та НАТО. Урочиста церемонія підписання відбулась під час спеціального засідання Верховної Ради України у зв'язку з п'ятою річницею з початку збройної агресії РФ проти України сьогодні в Києві. "Сьогодні у присутності Президента Європейської Ради Дональда Туска підписав у сесійній залі ВР Закон про зміни до Конституції, яким незворотно закріплений рух України до ЄС і НАТО. Слава Україні!" – йдеться у Twitter Порошенка. Верховна Рада 7 лютого ухвалила у другому читанні законопроект про закріплення в Конституції стратегічного курсу України на членство в Євросоюзі й НАТО. За внесення до Конституції

змін, які закріплюють стратегічний курс України на вступ до ЄС та НАТО, практично в повному складі проголосували 6 із 8 депутатських фракцій та груп у поточному скликанні Верховної ради.

ДЕПОРТАЦІЯ, А НЕ ІНТЕГРАЦІЯ: ДАНІЯ ПРИЙНЯЛА НОВУ ПОЛІТИКУ ЩОДО БІЖЕНЦІВ



Парламент Данії прийняв закон, який передбачає перехід від інтеграції до майбутньої репатріації в підході Данії до тих, хто шукає притулку в країні, зокрема біженців з квотами ООН та інших осіб, які не мають постійного статусу. Уряд, анти-імміграційна Данська народна партія і соціал-демократи – всі голосували за законодавство, яке було предметом критики з боку гуманітарних організацій, пише The Local. Міністр з питань імміграції та інтеграції Інгер Стойберг сказала, що не знає, скільки біженців буде повернено до країн походження в результаті нового законодавства. "Ми очікуємо відчутного ефекту. Але це, очевидно, не те, що можна оцінити кількісно", – сказала вона в парламенті. Соціал-демократи, найбільша опозиційна партія, проголосували за цей законопроект, незважаючи на те, що заявили, що не згодні з його частинами, наприклад, щодо зменшення соціальної допомоги з інтеграції, яку виплачують людям, що

отримали притулок. Інші опозиційні партії критикували нові правила. "Цілком зрозуміло, що, якщо після (парламентських) виборів (які відбудуться не пізніше червня цього року. –Ред.) буде більшість (лівих), то імміграція стане полем битви і будуть ризики зануритися в хаос", – сказала міністр. Біженці повинні бути повернені додому, коли умови в їхніх країнах походження вважаються достатньо безпечними для цього, відповідно до нової політики.

ХОРВАТСЬКА ПАРТІЯ ВИМАГАЄ РЕФЕРЕНДУМУ ЗІ ВСТУПУ ДО ЄВРОЗОНИ



Партія "Міст незалежних списків" (MOST) виступає за референдум щодо вступу Хорватії до єврозони. Про це пише Euractiv. Всі парламентські партії ухвалили план вступу до єврозони протягом наступних чотирьох років, якщо будуть

впроваджені необхідні реформи. Ультраправі члени "Мосту", однак, виступають проти цього, заявляючи, що це позиція громадян. "Міст" має 13 мандатів в 151-місному парламенті, проте здійснює вплив на ключові рішення.

В ЕСТОНІЇ ПРОХОДЯТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ, ГОЛОВНА БОРОТЬБА – МІЖ ТРЬОМА ПАРТІЯМИ

В Естонії у неділю, 3 березня, відбуваються парламентські вибори, які визначать склад естонського парламенту на наступні чотири роки. Голосування проходить з 9:00 до 20:00 на 451 виборчій дільниці по всій країні, як повідомляє портал ERR. У попередньому голосуванні, з урахуванням електронного голосування, вже взяли участь майже 350 000 осіб або 40% від загальної кількості виборців. Підрахунок голосів почнеться відразу після закриття дільниць о 20:00. У виборах беруть участь 10 партій. Останні опитування показували, що відразу три партії претендують на перше місце. Фактично лідирує у виборчих перегонях ліберальна Партія



реформ, яку очолює колишня депутатка Європарламенту Кая Каллас. Їй прогнозують 25,7% голосів виборців. На другому місці – партія "Центр" прем'єр-міністра Юрія Ратаса – 24,7%. Крайня права Консервативна народна партія Естонії (EKRE) збільшила свій рейтинг удвічі до 21,3%. За прогнозами, у парламент, що складається з 101 депутата, увійдуть 5-6 партій, що може ускладнити створення коаліції.

ПРЕМ'ЄР ІСПАНІЇ ПІДПИСАВ УКАЗ ПРО ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ



Прем'єр-міністр Іспанії Педро Санчес у понеділок підписав указ про скликання загальних виборів 28 квітня. Про це повідомляє El Mundo.

Указ, який буде опубліковано завтра у офіційній пресі, також розпускає іспанський парламент.

Король Іспанії санкціонує указ у найближчі години. Рішення про дочасні вибори в Іспанії ухвалили після того, як парламент відхилив урядовий бюджет на 2019 рік, чим викликав законодавчу кризу.

Державний бюджет не підтримали дві каталонські партії, які виступають за незалежність автономії, через зрив переговорів щодо права Каталонії на самовизначення.

Опитування свідчать, що правляча Соціалістична партія Іспанії є лідером симпатій виборців за два місяці до проведення дострокових парламентських виборів.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ В ЕСТОНІЇ ВИГРАЛА ОПОЗИЦІЯ



За остаточним підрахунком голосів, парламентські вибори в Естонії виграла Партія реформ. Про це пише ERR. Друге місце посів "Центр" прем'єр-міністра Юрія Ратаса, третє – Консервативна народна партія Естонії (EKRE), четверте – "Вітчизна", п'яте – Соціал-демократична партія. Право сформулювати уряд отримає партія, яка отримала найбільшу кількість голосів. Реформісти отримують 34 мандати (+4 порівняно з 2015 роком), центристи – 26 (-1), консерватори – 19 (+12), "Вітчизна" – 12 (-2) і соціал-демократи – 10 (-5). DELFI.EE Зараз в Естонії до урядової коаліції належать центристи, соціал-демократи і "Вітчизна". Тепер у них на трьох лише 48 голосів з 101. Парламент покинула Вільна партія, яка чотири роки тому отримала вісім місць, а тепер набрала лише 1,2%.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД МОЛДОВИ ЗАТВЕРДИВ РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ

Конституційний суд Молдови 9 березня затвердив результати парламентських

виборів і визнав законними мандати 101 обраного депутата. Про це повідомляє видання Newsmaker. Судді відхилили скарги блоку ACUM, який вимагав скасувати результати виборів по п'яти одномандатних округах. За пропозицією Центрвиборчкому, мандати обраних депутатів розподілилися наступним чином: Партія соціалістів – 35 мандатів, Демократична партія – 30 мандатів, Блок ACUM – 26 мандатів, Партія "Шор" – 7 мандатів, незалежні кандидати – 3 мандати.

ШОТЛАНДСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ПАРТІЯ ІНІЦІЮВАТИМЕ ДРУГИЙ РЕФЕРЕНДУМ ПРО НЕЗАЛЕЖНІСТЬ

SNP

Шотландська національна партія (SNP) ініціюватиме проведення референдуму про незалежність Шотландії від Великої Британії після Brexit. Про це заявив прес-секретар партії депутат Ян Блекфорд, – пише Euractiv. "Ми зробимо все можливе, щоб працювати з іншими партіями для зупинення Brexit, у нас немає бажання бачити, як Шотландію витягнуть проти її волі, але ми повинні визнати, що якщо це станеться, народ Шотландії повинен визначити своє власне майбутнє", – сказав Блекфорд. На референдумі 2016 року Англія і Уельс проголосували за те, щоб покинути ЄС, а більшість громадян Шотландії і Північної Ірландії виступили за те, щоб залишитися у складі блоку. З тих пір і уряд Шотландії, і уряд Уельсу

стверджують, що прем'єр-міністр Британії Тереза Мей проігнорувала їхній голос у своїх планах щодо виходу країни з ЄС. Вони стурбовані економічним впливом Brexit. "Шотландський уряд повинен припинити використовувати Brexit як виправдання для здійснення свого небажаного порядку денного щодо незалежності", – сказав представник уряду Великої Британії. Раніше повідомлялося, що уряд Шотландії підготував принаймні 13 коротких документів щодо планів проведення другого референдуму про незалежність.

У ЛИТВИ ЗАТВЕРДИЛИ ДАТУ РЕФЕРЕНДУМУ ЩОДО ПОДВІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА



У неділю Сейм Литви затвердив дату референдуму про подвійне громадянство – голосування відбудеться 12 травня. Про це повідомляє портал Delfi.

За таке рішення проголосували 85 депутатів, а троє членів Сейму утрималися. На референдумі громадян запитують, чи згодні вони дозволити подвійне громадянство для тих, хто відправився в країни, які відповідають "критеріям євроатлантичної інтеграції".

Конкретні країни будуть встановлені законом. В даний час подвійне громадянство не допускається для емігрантів,

які покинули Литву після відновлення незалежності та набули громадянство іншої країни. 12 травня в Литві також пройдуть президентські вибори і референдум щодо скорочення числа членів Сейму з 141 до 121.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ У НІДЕРЛАНДАХ ВИГРАЛА ПАРТІЯ, ЩО ІНІЦІЮВАЛА РЕФЕРЕНДУМ ПО АСОЦІАЦІЇ

Антиміграційна євроскептична партія "Форум за демократію" (FvD) стала переможцем місцевих виборів у Нідерландах. Про це повідомляє NOS. Виборці у середу обирали 570 законодавців в регіональних урядах, які, в свою чергу, в травні оберуть членів Сенату парламенту Нідерландів (верхньої палати). Після підрахунку 93% голосів партія FvD отримує 12 місць у Сенаті. Ця партія вперше брала участь у виборах.

"Народна партія за свободу і демократію" (VVD), яку очолює прем'єр-міністр Марк Рютте, також має 12 місць, але програє у загальній кількості голосів. Коаліція Рютте у Сенаті має 38 місць із 75. Крім VVD, до неї входять партія "Християнсько-демократичний заклик" (CDA), яка втратила три місця, і партія D66, що втратила чотири місця. Таким чином, коаліція втрачить більшість, маючи лише 31 мандат.

Рютте для збереження коаліції тепер має запросити ще одну партію, наприклад, партію "Зелені ліві", яка отримала 9 місць на цих виборах. Інша ультраправа "Партія свободи" Герт Вільдерса отримала 5 місць у Сенаті, що на чотири менше, ніж у 2015 році. Нідерландські

ЗМІ також відзначають, що формування провінційних урядів після виборів буде непростим процесом, адже для отримання більшості в кожній провінції потрібні принаймні чотири партії.

Партія "Форум за демокра-



тію" була створена у 2016 році і відома своєю ініціативою про референдум щодо Угоди про асоціацію Україна-ЄС, на якому жителі Нідерландів висловилися проти ратифікації їх країною цієї угоди. У 2017 році партія брала участь у парламентських виборах і набрала 1,8% голосів виборців, отримавши два місця в нижній палаті парламенту.

Місцеві вибори у Нідерландах проходили через два дні після того, як чоловік розстріляв кількох людей у трамваї міста Утрехт. В результаті стрілянини загинули 3 людей та 5 отримали поранення. Чоловіка затримали, ним виявився виходець з Туреччини.

ЄС НЕ ВИЗНАЄ СУВЕРЕНІТЕТУ ІЗРАЇЛЮ НАД ГОЛАНСЬКИМИ ВИСОТАМИ

Незважаючи на заяву президента США Дональда Трампа щодо можливого визнання Вашингтоном суверенітету Ізраїлю над Голанськими висотами, ЄС і далі вважає цю територію окупованою.

Про це з посиланням на заяву речника ЄС повідомляє

Haaretz. "Позиція ЄС не змінилася. Європейський Союз, у відповідності з міжнародним правом, не визнає суверенітет Ізраїлю над територіями, окупованими Ізраїлем з червня 1967 року, включаючи Голанські висоти, і не вважає їх частиною



території Ізраїлю", – йдеться у заяві. Раніше коментар Трампа щодо Голанських висот засудив президент Туреччини Реджеп Таїп Ердоган, наголосивши, що подібні заяви загрожують кризою і зростанням напруженості в регіоні.

Нагадаємо, президент США Дональд Трамп написав напередодні у Twitter, що Сполученим Штатам слід визнати повний суверенітет Ізраїлю над Голанськими висотами. Голанські висоти, у минулому частина Сирії, були захоплені Ізраїлем в 1967 році в ході Шестиденної війни.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД ПОЛЬЩІ СХВАЛИВ КРИТИКОВАНУ ЄС НОРМУ ПРО ОБРАННЯ СУДДІВ

Конституційний суд Польщі постановив, що запроваджені урядом суперечливі норми, які дозволяють законодавцям обирати 15 з 25 членів Національної Ради правосуддя, відповідають конституції. Про це пише AP. Читаючи вирок, суддя Юстін Піскорський сказав, що в конституції немає нічого, що



може перешкодити суддям у виборі членів Ради, але це право не належить виключно суддям. "Той факт, що Рада представляє судові кола, виходить не з методу, яким чином обрані його членами, а від того, що більшість її членів є суддями, що гарантує конституція", – сказав Піскорський. Суд Європейського Союзу в Люксембурзі також аналізує питання незалежності судової ради і має ухвалити рішення в найближчі місяці. Раніше вирок Європейського суду, що зобов'язав Польщу призупинити дію суперечливих положень закону про Верховний суд, які стосуються віку суддів.

СУПЕРЕЧЛИВІ ЗМІНИ СУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Президент Румунії Клаус Йоханніс у четвер оголосив про референдум 26 травня, намагаючись перешкодити рішенням правлячих соціал-демократів (СДП) змінити законодавство у сфері судочинства за допомогою надзвичайного указу. Про це повідомляє "Європейська правда" з посиланням на Reuters. Указ, зокрема, не дозволяє генеральному прокуророві країни відмовитися від розслідування проти колишнього керівника національного антикорупційного агентства Лаури Ковеші, яка зараз претендує на посаду прокурора ЄС. Президент Румунії заявив, що цей крок послабить незалежність прокурорів і посилить політичний контроль над судовою системою. Указ став останнім в серії законодавчих і кадрових змін, які правлячі соціал-демократи зробили за останні два



ПРЕЗИДЕНТ РУМУНІЇ ПРИЗНАЧИВ РЕФЕРЕНДУМ ЧЕРЕЗ роки. На думку Європейської комісії, Держдепартаменту

США та тисяч румунських магістратів, ці зміни загрожують незалежності судової влади та верховенству закону. В Брюсселі критично поставилися до рішення румунського уряду і заявили, що чекають на пояснення. "СДП продовжує атаку на правосуддя з моменту приходу до влади", – сказав центрист Йоханніс. "Справедливість – це питання національного інтересу, і громадяни мають суверенне право вирішувати, чи дозволити корупції стати державною політикою", – сказав він, оголошуючи референдум. СДП неодноразово заявляла, що її дії в судовій сфері спрямовані на виправлення зловживань, здійснених прокурорами та суддями. Президент Румунії уповноважений призначати референдуми з питань, які, як він вважає, стосуються національних інтересів. Плебісцит 26 травня співпадає з виборами до Європейського парламенту.

ОПОЗИЦІОНЕРКА ЧАПУТОВА ВИГРАЛА ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ У СЛОВАЧЧИНІ – ОПИТУВАННЯ



Опозиційний кандидат Зузанна Чапутова отримає переконливу перемогу на президентських виборах у Словаччині.

Про це пише "Європейська правда" із посиланням на Aktuality.sk. Вибори у Словаччині завершилися о 22 годині

за місцевим часом. Відразу після цього були оприлюднені результати опитувань. Згідно результатам опитування агентства "Фокус", проведеного для телеканалу Markíza, Зузана Чапутова отримала 55,2% голосів. За її опонента – висуванця партії влади SMER, віцепрезидента Єврокомісії Мароша Шефчовича, віддали голоси 44,8% словаків. Альтернативне дослідження, проведене MEDIA RTVS, показує ще більш переконливу перемогу опозиціонерки – 60,5% проти 39,5%.

Нагадаємо, у першому турі за Зузанну Чапутову віддало голоси 40,57% виборців, за Шевчовича – 18,66%. І Чапутова, і Шевчович, вважаються в цілому дружніми до України політиками. Проте Чапутова більш однозначно виступає за надання європейської перспективи для Києва та за продовження санкцій проти РФ.

ПАРТІЯ ЕРДОГАНА ПРОГРАЛА ВИБОРИ У СТОЛИЦІ ТУРЕЧЧИНІ І ВТРАЧАЄ СТАМБУЛ

Ключова опозиційна партія Туреччини CHP за попереднім підрахунком перемогла партію влади на виборах мера столиці, Анкари, та близька до перемоги у Стамбулі, де розрив склав кількесот голосів. Про це, як повідомляє кореспондент Європейської правди, свідчать дані електронного підрахунку голосів, що оприлюднюються турецьким Центрвиборчком. Місцеві вибори у Туреччині відбувалися у неділю. Головною інтригою було те, чи зможе правляча АКР (Партія справедливості та розвитку,

очолювана Реджепом Таїпом Ердоганом) зберегти владу у Анкарі та Стамбулі, які протягом останніх 20 років очолювали мери від цієї партії. Після підрахунку 92% голосів у Анкарі лідером виборів є опозиційний кандидат Mansur Yavaş, висунутий партією CHP (у перекладі – Народна республіканська партія), наразі він отримує 50,62% голосів.

Його перевага зростає вже тривалий час; найімовірніше, саме він очолить мерію турецької столиці. Кандидат від влади відстає на 3,5%, він має 47,20% підтримки. У Стамбулі розгорнулося дуже тісне суперництво



між провладним кандидатом, екс-прем'єром Біналі Йилдиримом з АКР та Екремом Імамоглу з CHP. За офіційними даними, після підрахунку 98% протоколів перший має 48,71% голосів, другий – 48,65%, причому відсоток опозиціонера останнім часом зростає. Кандидати вже публічно оголосили про свою перемогу. Примітно, що після заяви Йилдирима про його перемогу ЦВК припинив оприлюднювати дані про підрахунок голосів. Водночас, за даними Turkish Minute, після цього опозиційний кандидат випередив представника влади, причому розрив склав лише кількесот голосів.



Олена Бориславська

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка
Львів, Україна
olenabor@gmail.com

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8338-0966>

ResearcherID <https://publons.com/researcher/H-2177-2019/>

AMICUS CURIAE¹

щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України²

AMICUS CURIAE

on the issues of constitutionality (conformity with provisions 157, 158 of the Ukrainian Constitution) of the draft on amending the Constitution of Ukraine concerning the people's legislative initiative

Olena Borislavska

associate professor, Ph. D. (Law), Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Вступ

Діяльність Верховної Ради України IX скликання розпочалася із активної реалізації Главою держави права подавати законопроекти про внесення змін до Конституції України. Так, уже 29 серпня 2019 року було зареєстровано сім таких законопроектів, що були попередньо схвалені Верховною Радою України:

1. № 1013 від 29.08.2019 про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії);
2. №1014 від 29.08.2019 про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань);

¹ Бориславська О.М., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка, член Науково-консультативної ради при Конституційному Суді України

² Подається в авторській редакції: Джерело: Матеріали справи № 2-250/2019 (5582/19) до Висновку КСУ № 5-в/2019. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2909>

3. №1015 від 29.08.2019 про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу);

4. №1016 від 29.08.2019 про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України);

5. №1017 від 29.08.2019 про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи);

6. №1027 від 29.08.2019 про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України);

7. №1028 від 29.08.2019 про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України).

Крім того, серед перших прийнятих законів Верховна Рада України IX скликання ухвалила і закон № 7203 про внесення змін до Конституції України про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України).

Частина із цих законопроектів передбачають взаємопов'язані за змістом зміни та стосуються взаємозалежних елементів конституційної системи, що, у разі їх прийняття, можуть суттєво вплинути не тільки на систему поділу влади, але й на конституційну систему України загалом, та в результаті призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина (забороненого ст. 157 Конституції України).

Це, передусім, стосується законопроектів №1014 (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань), №1015 (щодо законодавчої ініціативи народу), №1017 (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) та №1027 (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України). Відтак, вбачаємо за необхідне наголосити, що предметом аналізу на предмет відповідності статтям 157 та 158 Конституції України має бути не тільки кожен із поданих законопроектів зокрема, але й всі вони у системній єдності.

I. Методологічні підходи до здійснюваного Конституційним Судом України конституційного контролю за законопроектами про внесення змін до Конституції України

1.1. Мета, обсяг та методологія конституційного контролю

Важливим питанням, яке постає у ході надання висновків про відповідність законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158, є *мета* та *обсяг* здійснюваного конституційного контролю, особливо в аспекті контролю за змістом пропонованих змін. Найбільш поширеними є два підходи, кожен із яких більше схильний до застосування тієї чи іншої методології здійснення конституційного контролю.

Перший – *вузький* – підхід передбачає, що Конституційний Суд має аналізувати законопроекти лише на предмет наявності в *тексті* пропонованих змін положень, які *безпосередньо* передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України. Тобто охоронюваними Конституційним Судом об'єктами є лише прямо згадані в ч. 1 ст. 157 «права і свободи людини і громадянина», «незалежність України» та «територіальна цілісність України». Це, як видається, спонукає до застосування формального підходу в оцінці змісту законопроектів та часто зводиться до констатації факту, що «законопроект не передбачає скасування чи обмеження прав людини, не спрямований на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності»; що вважається достатньою підставою для висновку про змістовну відповідність законопроекту вимогам статті 157. Застосуванню згаданого підходу сприяє поширений протягом тривалого часу нормативізм, який глибоко вкорінився в правосвідомість та націлює на формальний аналіз конституційності виключно у рамках сформульованої конституційної норми.

Другий – *широкий* – підхід передбачає, що коло охоронюваних об'єктів, окрім безпосередньо згаданих в ч. 1 ст. 157, охоплює також безпосередньо пов'язані з ними цінності та інструменти конституційної демократії, без яких гарантування прав та свобод людини і громадянина є неможливим. Такими, зокрема, є *людська гідність, демократія, верховенство права, поділ влади*. Згадані цінності перебувають у системній єдності та складають основу будь-якої конституційної демократії, а зазіхання на конституційному рівні на одну із них може призвести до демонтажу системи конституційної демократії, яка і є реальною гарантією прав людини.

Широкий підхід спонукає до застосування складнішого інструментарію оцінки законопроектів, що більшою мірою відповідає потребам реалізації верховенства права. Він передбачає *не формальну перевірку* законопроекту на предмет наявності чи відсутності в ньому положень, які прямо «передбачають скасування чи обмеження прав людини, спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України», а *глибокий та системний аналіз* пропонуваніх змін на предмет того, чи не становлять вони *загрози конституційній демократії* та таких її інститутів, як поділ влади та верховенство права.

Видається, що потребам сучасної конституційної держави більшою мірою відповідає саме другий – широкий – підхід, відповідно до якого **метою конституційного контролю за законопроектами про внесення змін до Конституції є охорона як безпосередньо згаданих у частині 1 статті 157 об'єктів - прав і свобод людини і громадянина, незалежності та територіальної цілісності України, так і відображених у Конституції України цінностей конституційної демократії, які у сукупності становлять безумовну гарантію недоторканності згаданих об'єктів.**

Досягнення цієї мети вбачається за можливе лише за умови застосування відповідної методології здійснення конституційного контролю. **В основі цієї методології не можуть перебувати виключно нормативізм та формальний підхід, що передбачає поверхневий аналіз оцінюваного тексту на предмет його відповідності конституційним заборонам. Натомість, варто застосовувати складніший, проте більш адекватний цій меті, інструментарій, який більшою мірою відповідає потребам реалізації верховенства права та проводити глибокий аналіз пропонуваніх змін на предмет того, чи не становлять вони загрози конституційній демократії.**

1.2. Необхідність застосування системного підходу

Як уже зазначалося вище, на розгляді в Конституційному Суді України перебуває відразу декілька законопроектів про внесення змін до Конституції України, частина із яких передбачають взаємопов'язані за змістом зміни, зокрема стосуються механізму поділу влади та інших елементів конституційної системи (зокрема народного законодавчого вето, що є формою безпосередньої демократії), що, у разі їх прийняття, можуть суттєво вплинути на конституційну систему України.

Логіка та мотиви суб'єкта подання законопроектів про внесення змін до Конституції України, на жаль, не оголошена публічно, а відтак незрозуміло, яка мета переслідується таким «роздрібненим» способом проведення конституційної реформи, коли пропонувані конституційні зміни в один день реєструються у вигляді кількох самостійних законопроектів. Однак, місія та завдання Конституційного Суду України, а також мета здійснюваного ним контролю за внесенням змін до Конституції України потребують **застосування системного підходу в аналізі згаданих законопроектів.**

В той час як кожен законопроект зокрема може і не містити заборонених ч. 1 ст. 157 Конституції положень, однак у сукупності передбачені кількома законопроектами зміни можуть потенційно становити загрозу як безпосередньо згаданим у частині 1 статті 157 об'єктам, так і іншим інститутам конституційної демократії.

З процедурної точки зору застосування системного підходу не обов'язково передбачає об'єднання конституційних проваджень в одне, проте вимагає формування цілісного бачення змісту пропонуваніх змін, оцінки потенційних ризиків та загроз охоронюваним Конституцією об'єктам, що впливають із усіх розглядуваних законопроектів про внесення змін до Конституції України в сукупності, та її відображення у висновку(ах) Конституційного Суду України.

II. Аналіз змісту законопроекту

2.1. Природа народної законодавчої ініціативи

Виникнення інституту народної законодавчої ініціативи пов'язане із формуванням конституційних систем правління *федеративних держав* (США, Швейцарії), де цей інститут запроваджувався як засіб недопущення надмірної концентрації влади Федерацією та впливу на неї суб'єктів федерації³. Згодом інститут народної законодавчої ініціативи, що має кілька різновидів (власне законодавча ініціатива, конституційна ініціатива та референдна ініціатива) було поширено і на деякі унітарні держави.

Цікаво, що інститут народної законодавчої ініціативи, який на момент його виникнення запроваджувався як демократичний механізм недопущення свавілля федерації, згодом був введений і в деяких авторитарних державах. На досвід останніх досить часто посилаються українські дослідники, порівнюючи підстави, порядок внесення, процедурні аспекти подання і т. ін., що видається некоректним. Адже порівнювати однакові чи схожі інститути в конституційних та неконституційних державах можна лише з урахуванням змісту правління цих держав (конституційно обмеженого чи авторитарного). Так, в конституційних державах народна законодавча ініціатива є невід'ємним елементом конституційної системи, який разом з іншими елементами забезпечує її збалансованість, несвавільність та конституційну обмеженість. Натомість в державах неконституційних вона виконує зовсім інші, часто протилежні, функції. Тож практику застосування інституту народної законодавчої ініціативи в авторитарних чи тоталітарних державах є сенс розглядати тільки з точки зору аналізу маніпулятивних можливостей цього інституту.

Аналізуючи зміст інституту народної законодавчої ініціативи, як видається, варто брати до уваги два важливі моменти.

По-перше, природу народної законодавчої ініціативи, якою є безпосередня демократія. У сучасній доктрині конституційного права народна законодавча ініціатива розглядається як одна із форм прямого народовладдя, що застосовується у деяких країнах поряд із виборами, референдумами, народним вето та іншими формами безпосередньої демократії⁴.

Варто наголосити на тому, що природа народної законодавчої ініціативи як форми прямого народовладдя має важливе практичне значення для України, адже наша Конституція, на відміну від низки інших (де народна законодавча ініціатива включена до розділів, присвячених законодавчій владі), містить окремий розділ, присвячений прямому народовладдю – розділ III «Вибори. Референдуми». Цей розділ перебуває під особливою конституційною охороною, оскільки внесення змін до нього передбачає ускладнену, порівняно з іншими розділами Конституції України, процедуру. Відтак, нелогічним та сумнівним з точки зору конституційності є введення інституту народної законодавчої ініціативи до розділу «Верховна Рада України», присвяченому представницькій, а не безпосередній демократії.

По-друге, запроваджуючи народну законодавчу ініціативу в національну правову систему, потрібно розуміти, що **вона є одним із важливих елементів конституційної системи**, що будуватиметься та функціонуватиме за певними правилами. В умовах конституційної демократії така система має відповідати параметрам внутрішньої збалансованості та обмеженості конституцією. В той же час, запровадження нових елементів до конституційної системи безумовно спричиняє такі зміни, які потребують відповідних кроків щодо її збалансування, адже попередньо існуюча рівновага неминує порушуватися.

Так, інститут народної законодавчої ініціативи (за умови його реальності) є вагомим важелем впливу на парламент (законодавчу владу), що, враховуючи адміністративний ресурс, яким

³ Народна законодавча ініціатива вперше з'явилася у Швейцарському кантоні Вауд у 1846 році, цього ж року у кантоні Берн було запроваджено народне вето (не референдум, як часто помилково вказується в літературі, який з'явився трохи пізніше). При частковій ревізії Конституції у 1891 році було введено «право на ініціативу» - те, що сьогодні назагал вважається законодавчою ініціативою, а тоді являло собою підписану певною кількістю громадян петицію щодо розгляду парламентом питання про прийняття чи скасування закону.

⁴ До прикладу: Comments on Legislative Initiative in Europe by Ms. Angelika Nussberger (Substitute Member, Germany). European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). CDL (2008)102*. Study no. 446 / 2007. Strasbourg, 30 September 2008. p. 23. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)102-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)102-e)

володіє виконавча влада, може сприяти її неспіврозмірному посиленню. Враховуючи той факт, що існуюча в Україні система змішаного правління допускає фактичне керівництво виконавчою владою президентом (за умови наявності президентської більшості у парламенті, що спостерігаємо сьогодні), такий крок є серйозним ударом по рівновазі в системі поділу державної влади та конституційної системи загалом.

2.2. Аналіз змісту законопроекту у системному зв'язку з іншими поданими до Верховної Ради України законопроектами про внесення змін до Конституції України

Законопроект №1015 «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» передбачає зміни до статті 93 Конституції України та пропонує викласти її в такій редакції:

«Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

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

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

Аналізований законопроект передбачає відразу декілька важливих змін, зміст яких полягає в наступному.

По-перше, пропонується *доповнити перелік суб'єктів* права законодавчої ініціативи та включити до нього, окрім передбачених чинною Конституцією Президента України, Кабінету міністрів України та народних депутатів України, також **«народ»**.

По-друге, запроваджується *можливість обмеження реалізації* права законодавчої ініціативи усіма згаданими суб'єктами, оскільки воно **«реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України»**.

По-третє, встановлюється нова норма, за якою **«Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України»**.

З приводу змісту цих норм слід наголосити на такому.

1) Стосовно розширення *переліку суб'єктів* права законодавчої ініціативи.

Як уже зазначалося вище, надання народіві права вносити на розгляд парламенту законопроекти загалом є позитивним явищем, однак така народна законодавча ініціатива є формою прямого народовладдя, що є предметом регулювання Розділу III Конституції України.

Варто також враховувати, що запровадження інституту народної законодавчої ініціативи відбувається одночасно із зменшенням кількості народних депутатів України (законопроект № 1017), розширенням переліку підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів (законопроект № 1027), розширенням повноважень Президента України (законопроект № 1014) та вже після скасування конституційного інституту депутатської недоторканності (Закон України № 7203). Системний аналіз положень наведених законопроектів та Закону України № 7203 свідчать про серйозні зміни конституційної системи України, що спрямовані на суттєве послаблення ролі парламенту та одночасне посилення ролі Президента України.

До цього слід додати, що інститути прямого народовладдя, у тому числі народної законодавчої ініціативи, потенційно пов'язані із широкими можливостями застосування маніпулятивних технологій. У конституційних державах із високим чи хоча б достатнім рівнем верховенства права і демократії⁵ такі ризики зведені до мінімуму. Натомість в державах неконституційних та

⁵ The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit). URL: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018;

The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019'. URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

перехідних такі ризики є досить високими. У Індексі Демократії 2018 р.⁶ Україна віднесена до держав із гібридним режимом. Це, зокрема, означає, що система поділу державної влади є слабкою, а збалансованість конституційної системи є хиткою. Виходячи із цього та враховуючи зміст пропонування змін у їх системній єдності, можна зробити висновок, що вони становлять загрозу конституційній демократії, яка формується, передусім такому її елементу як поділ влади.

2) Щодо запровадження обмеження в реалізації права законодавчої ініціативи в результаті доповнення ч. 1 ст. 93 положенням, за яким право законодавчої ініціативи **«реалізується ними [суб'єктами] у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України»**.

Чинна редакція статті 93 Конституції України передбачає лише перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, залишаючи відкритим питання про можливість його реалізації на розсуд самих суб'єктів. Порядок реалізації права законодавчої ініціативи визначається Конституцією України та законами, передусім - Регламентом Верховної Ради України, що є логічним та очевидним, а тому додаткової регламентації в нормі статті 93 Конституції України не потребує.

В той же час, положення «реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією і законами України», яким пропонується доповнити ч. 1 ст. 93, передбачає обмеження можливостей реалізації права законодавчої ініціативи не тільки Конституцією, але й законами.

Права суб'єктів права законодавчої ініціативи не є правами людини в розумінні статті 157 Конституції України, однак через діяльність представницьких органів, яким є Президент України, та народних представників, якими є народні депутати України, реалізується право громадян брати участь в управлінні державними справами. Відтак, встановлення обмежень на реалізацію згаданими суб'єктами права законодавчої ініціативи може призвести до обмеження конституційного права громадян, відображеного у статті 38 Конституції України.

3) Стосовно доповнення статті 93 положенням «Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

Наведене положення не є таким, що може безпосередньо призвести до обмеження прав та свобод людини громадянина, проте слід наголосити на тому, що воно може внести певну невизначеність у трактування конституційних категорій «конституційна процедура» та «законодавча процедура».

Як Конституція України, так і Конституційний Суд України розрізняють конституційну та законодавчу процедури ухвалення законів. Зокрема, порушення законодавчої та водночас дотримання конституційної процедури неодноразово було підставою для відмови у відкритті Конституційним Судом України конституційного провадження щодо визнання правового акту неконституційними. Формулювання ж «відповідно до вимог *законодавчої процедури*, визначеної Конституцією України та законами України» фактично ототожнює два види процедури, називаючи їх законодавчою процедурою, яка може бути визначена або Конституцією, або законами України.

2.3. Аналіз законопроекту на предмет відповідності вимогам ч. 2 ст. 157 та ст. 158 Конституції України

Щодо внесення змін до Конституції України в умовах воєнного та надзвичайного стану сьогодні існує дві позиції, які представлені Конституційним Судом України як органом конституційного правосуддя (перевіряє факт формального запровадження воєнного чи надзвичайного стану⁷), та окремими суддями Конституційного Суду України (розрізняють правові режими воєнного та надзвичайного стану і умови воєнного чи надзвичайного стану⁸).

⁶ The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit). URL: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018

⁷ Зокрема, висновки КСУ №1-в/2015, №2-в/2015; 1-в/2016; 2-в/2016 та ін.

⁸ Окрема думка судді Мельника М.І. у справі щодо висновку КСУ №1-в/2015; Окрема думка судді Шишкіна В.І. у справі щодо висновку КСУ №1-в/2015; Окрема думка судді Сліденка І.Д. у справі щодо висновку КСУ №2-в/2015 та низка інших.

Поділяючи позицію прихильників змістовного, а не формального підходу до вирішення цього питання, вважаю, однак, що фактичні «умови воєнного стану» та стан війни не повинні ставати перешкодою для необхідного, але виваженого, системного та продуманого реформування суспільних відносин, що може потребувати внесення змін до Конституції.

При цьому, видається, що до уваги слід брати не тільки наявність самої заборони вносити зміни до Конституції в умовах воєнного чи надзвичайного стану, але й причини існування таких заборон. Такими, як видається, є унеможливлення зміни Конституції під впливом чи тиском агресора чи потенційного або реального узурпатора (як індивідуального, так і колективного). Відтак, у кожному випадку розгляду Конституційним Судом України законопроекту про внесення змін до Конституції України в умовах фактичного стану війни, його підхід до аналізу таких законопроектів має бути значно більш прискіпливим, ніж в мирний час. Саме такий глибокий змістовий, а не формальний поверхневий аналіз має забезпечити від настання негативних наслідків, уникнення яких має на меті положення ч. 2 ст. 157.

Аналіз розглядуваного законопроекту на предмет відповідності ст. 158 Конституції України дає підстави зробити висновок, що він відповідає вимогам згаданої конституційної норми.

III. Висновок щодо відповідності положень законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо народної законодавчої ініціативи вимогам статей 157, 158 Конституції України

Враховуючи викладене вище, пропонуються такі висновки щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157, 158 Конституції України:

3.1. Положення «реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією і законами України», яким пропонується доповнити ч. 1 ст. 93 Конституції України, передбачає обмеження можливостей реалізації права законодавчої ініціативи не тільки Конституцією, але й законами. У зв'язку із тим, що через діяльність представницьких органів, яким є Президент України, та народних представників, якими є народні депутати України, реалізується право громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України), встановлення обмежень на реалізацію передбаченими суб'єктами права законодавчої ініціативи **може призвести до обмеження цього конституційного права громадян.**

3.2. Застосування широкого підходу до розуміння мети і обсягу здійснюваного Конституційним Судом конституційного контролю за законопроектами про внесення змін до Конституції України (п. 1.1. цього висновку), а також проведення системного аналізу законопроекту №1015 у взаємозв'язку з іншими законопроектами про внесення змін до Конституції України (п. 1.2. цього висновку) та прийнятим Законом № 7203 дає підстави для висновку, що інші запропоновані законопроектом №1015 зміни, хоча і не передбачають прямо скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, проте становлять серйозну *загрозу конституційній демократії* та таким її інститутам, як поділ влади та верховенство права, а відтак **є неконституційними.**

3.3. Розширення форм прямого народовладдя в конституційній державі – загалом позитивне явище, однак запровадження інституту народної законодавчої ініціативи повинно мати легітимну мету – надання громадянам додаткових можливостей впливу на прийняття рішень державою. Системний аналіз запропонованих законопроектами про внесення до Конституції змін дає підстави для висновку про те, що у своїй сукупності вони спрямовані на послаблення ролі парламенту у системі поділу влади, посилення ролі Президента. Запровадження таких змін може призвести до серйозного дисбалансу у конституційній системі, створити передумови для надмірної концентрації влади главою держави та стати **загрозою конституційній демократії.**

3.4. Народна законодавча ініціатива є формою прямого народовладдя, що є предметом регулювання розділу III Конституції України. Враховуючи те, що розділ III передбачає особливу процедуру внесення змін із застосуванням всеукраїнського референдуму для їх затвердження, внесення положень про форми безпосередньої демократії, у тому числі про народну законодавчу ініціативу, в інші розділи є **порушенням встановленої конституційної процедури.**



Михайло Савчин

доктор юридичних наук, професор, директор
НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права,
Ужгородський національний університет
Ужгород, Україна
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>

Mykhailo Savchyn

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Director
Research Institute for Comparative Public Law and International Law,
Uzhhorod National University, Ukraine

AMICUS CURIAE¹

щодо конституційності Указу Президента України № 303/2019 про
дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та
призначення позачергових виборів від 21 травня 2019 року²

AMICUS CURIAE

on the issues of constitutionality of the Ukrainian President's Decree
on the dissolution of the Verkhovna Rada of Ukraine and early
parliamentary election scheduling (May 21, 2019)

I. Загальний висновок

1) Ефективна діяльність уряду зумовлена формуванням парламентом уряду та можливістю підтримки його політичного курсу шляхом голосування за законопроекти, які вносить уряд у парламент, а також вираженням вотуму довіри уряду. Слід наголосити також на методологічному підході при тлумаченні Конституції, чого має неухильно дотримуватися Суд – принципах (i) автономного тлумачення (Суд не зв'язаний положеннями ординарного законодавства) та (ii) неприпустимість такого тлумачення, яке атакує сутнісний зміст основоположних прав і свобод, зводячи нарівень їхню ефективну і дієву реалізацію через формулювання додаткових вимог чи рамок, які встановлюють істотні перепони або взагалі унеможливають їх здійснення (засада пропорційності).

2) З огляду на ці чинники, аргументація скаргників щодо неконституційності Указу Президента № 303/2019 щодо його невідповідності засаді юридичної визначеності як компонента

¹ Савчин М.В., доктор юридичних наук, професор, директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права, Ужгородський національний університет

² Подається в авторській редакції. Джерело: Матеріали справи № 1-152/2019(3426/19) до Рішення КСУ № 6-р/2019. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2770>

верховенства права є неналежною. Такий стандарт не поширюється на такі процеси, як формування коаліції в парламенті, результати голосування за кандидатури міністрів чи склад уряду, передбачення наслідків голосування щодо довіри/недовіри урядові. Ці всі випадки носять ймовірнісний характер і характеризують сучасну плюралістичну демократію, в якій не можна наперед визначити результати голосування з питань політичного характеру.

3) За таких умов слід говорити про сутнісний зміст демократії, який полягає не лише у засадах мажоритарності (ухвалення рішення більшістю) згідно із визначеною процедурою, а також про забезпечення балансу інтересів і прав більшої та меншої. До цієї справи незастосовна доктрина політичного питання, оскільки предмет її розгляду стосується змісту елементів конституційної демократії – плюралістичної демократії, поділу влади, державного континуїтету та демократичної легітимності публічної влади. Конституційний Суд України має розглянути конституційний спір по суті, інше є відмовою у конституційному правосудді.

4) Встановлення фактів, за яких умов відбулося голосування на пленарному засіданні Ради, з чого можна зробити висновок про припинення діяльності коаліції фракцій та необхідності початку консультацій та процедур щодо формування нового складу уряду та яким чином на пленарному засіданні Ради було встановлено юридичний факт відсутності коаліції депутатських фракцій має істотний характер, тобто вони впливають на ступінь обґрунтованості Указу № 303/2019, а отже від їх з'ясування залежить його конституційність. Згідно із засад законності правовий акт має ухвалюватися на основі закону, переслідувати легітимну мету та забезпечувати її досягнення за допомогою адекватних і доречних засобів, не посягаючи на сутнісний зміст основоположних прав і свобод.

5) Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. Сам по собі факт наявності чи відсутності коаліції фракцій засобами конституційної юстиції не можна встановити. Це входить у межі свободи політичної діяльності, яка гарантується конституційними засобами.

6) Стаття 83 Конституції не зобов'язує Президента переслідувати за мету дострокове припинення повноваження Ради. Легітимна мета процедур (консультацій та парламентських слухань), передбачених статтею 83 Конституції – забезпечення формування ефективного і дієвого уряду, який би у своїй діяльності користувався підтримкою парламентської більшості. Тому прийняття рішення Президентом про дострокове припинення повноважень парламенту та оголошення дострокових виборів є крайнім заходом, *condition sine qua non*, задля забезпечення належного функціонування та взаємодії інститутів публічної влади.

7) У силу того, що чергові вибори до Верховної Ради мають відбутися 27 жовтня 2019 року, та зважаючи на конституційні засади поділу влади, плюралістичної демократії та засад розумності права і заборони свавілля як компонентів верховенства права, у Президента не існувало на день 21 травня 2019 року юридичних підстав для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Указ Президента № 303/2019 від 21 травня 2019 є антиконституційним.

II. Аналіз предмета конституційного подання

1. У конституційному поданні (далі – подання) 62 народних депутатів України (далі – депутати, скаржники) йде мова про неконституційність Указу Президента щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (далі – Рада) та призначення дострокових парламентських виборів.

2. Обґрунтування скаржників загалом побудовано на двох аргументах – аналізований Указ Президента не відповідає стандартам юридичної визначеності та заборони свавілля, які є компонентами конституційного принципу верховенства права (стаття 8.1 Конституції України).

3. Предметом справи є відносини у трикутнику влади «президент – парламент – уряд» в аспектах забезпечення наступності влади, можливості Ради ухвалювати закони та здійснювати ефективний парламентський контроль над урядом, а також ефективної діяльності уряду. Тут також питання стоїть у площині наявності юрисдикції Конституційного Суду України (далі – КСУ, Суд) з огляду на доктрину політичного питання.

4. Розведення у часі президентських і парламентських виборів є елементом державного континуїтету, тобто забезпечення безперервності функціонування інститутів влади, навіть у разі виникнення політичної кризи та забезпечення взаємоузгодженого функціонування владних інститутів. Так само діє конституційна конструкція виконання функцій Президента у разі його смерті Головою Ради до обрання нового глави держави (стаття 112).

5. Сучасні парламенти виникли завдяки вирішенню питань про встановлення податків та виділення асигнувань на цілі державної політики. Вже дещо пізніше, у силу конституційної традиції монарха радитися із підданими, парламенти здійснюють законодавчу функцію та контролюють діяльність уряду. При цьому у багатьох країнах парламенти обирали монархів та правителів у республіках, що створювало додаткову підставу для здійснення парламентського контролю над урядом.

6. Ефективна діяльність уряду зумовлена формуванням парламентом уряду та можливістю підтримки його політичного курсу шляхом голосування за законопроекти, які вносить уряд у парламент, а також вираженням вотуму довіри уряду.

7. З огляду на ці чинники, я одразу відкидаю аргументацію скаржника щодо неконституційності Указу Президента № 303/2019 щодо його невідповідності засаді юридичної визначеності. Цей стандарт не поширюється на такі процеси, як формування коаліції в парламенті, результати голосування за кандидатури міністрів чи склад уряду, передбачення наслідків голосування щодо довіри/недовіри урядові. Ці всі випадки носять ймовірнісний характер і характеризують сучасну плюралістичну демократію, в якій не можна наперед визначити результати голосування з питань політичного характеру, тобто голосування за кандидатури міністрів, схвалення програм діяльності уряду чи про його відставку тощо. Іншими словами, скаржники доволі мають віддалене поняття про сутність політичного процесу, хоча самі є політиками.

8. Юридично значущими фактами, які визначають конституційну організацію влади в Україні як змішаної республіки, у цій справі є наступні:

а) Уряд Володимира Гройсмана сформовано завдяки підтримці його кандидатури як Прем'єр-міністра 14 квітня 2016 року 257 голосами депутатів парламенту на підставі положень статей 83 і 114 Конституції у поєднанні із положенням рішення КСУ від 6 квітня 2010 року, згідно з якими уряд може формувати коаліцію, в яку входять члени фракцій парламенту та позафракційних депутатів, що складають більшість від загального складу Ради. Склад уряду був сформований того ж дня голосами 239 депутатів, окрім міністра охорони здоров'я (нині в.о. міністра є Уляна Супрун).

б) 17 травня 2019 року фракція «Народний фронт» заявила про свій вихід із коаліції, на підставі чого Голова Ради Андрій Парубій проголосив про припинення діяльності коаліції «Європейська Україна».

в) 30 травня 2019 року рішення про відставку Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана (за ініційованою ним же особисто 22 травня заява про відставку) підтримало лише 97 депутатів із потрібних принаймні 226 депутатів парламенту. Таким чином, Рада фактично оголосила вотум довіри урядові Гройсмана.

г) У день написання цього висновку, тобто 6 червня 2019 року, Рада відмовила у задоволенні подання Президента щодо звільнення з посад глав зовнішньополітичного та оборонного відомств, а також глави спецслужби.

III. Правова основа справи

9. Чинна Конституція України в якості легітимної мети створення коаліції парламентських фракцій передбачає створення уряду (стаття 83.7):

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

Наступне положення Конституції у статті 83.8 конкретизує цю мету як:

«Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.»

Ця процедура конкретизується у статті 114.(2-4) Конституції, яка визначає механізм консультацій між главою держави, головою парламенту, лідерами фракцій, що утворюють коаліцію парламентських фракцій:

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

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

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

Зазначені процедури потребують політичних консультацій та узгодження позицій глави держави, голови парламенту, лідерів фракцій, що утворюють коаліцію парламентських фракцій.

10. Питання утворення коаліції в парламенті є політичним питанням, тобто узгодження політичних позицій між учасниками політичного процесу у межах, якщо це не суперечить Конституції і законам України. По суті, ні Конституція, ні закони України не встановлюють певні обов'язкові вимоги щодо складу уряду та його політичних преференцій. Це би суперечило свободі політичної діяльності та засадам рівності, багатопартійності і політичного плюралізму, гарантованих статтями 15, 24, 36 і 37 Конституції.

11. Вимоги плюралістичної конституційної демократії передбачають неухильне дотримання процедур щодо формування уряду та ухвалення рішень щодо висловлення недовіри урядові чи ухвалення рішень щодо дострокового припинення повноважень Ради як національного парламенту. У цьому руслі рішення КСУ № 11-рп/2010 визнає, що депутат є вільний у виборі своєї політичної позиції і він її здійснює від імені народу України:

«6. Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції.

...представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (ч. 2, 3 СТ. 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79 Конституції України) та відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції - все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення.»

12. Стаття 90.1 Конституції передбачає у контексті аналізованого Указу Президента дві підстави для дострокового припинення повноважень Ради:

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

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

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

Приписи п. 1 цієї статті чітко визначають мету створення коаліції фракцій – формування уряду. Приписи п. 2 цієї статті Конституції містять формулу про конструктивний вотум, тобто Рада може оголосити вотум недовіри урядові і протягом 60 днів сформувати новий уряд. Зазвичай ці строки набагато менші. Наприклад, у ФРН Бундестаг може оголосити недовіру Федеральному урядові, однак протягом 14 днів має схвалити новий його склад. Інакше відставка вважається недійсною. Слід також мати на увазі, що у разі оголошення вотуму недовіри урядові, такий продовжує здійснювати свої повноваження, доки не буде сформовано нового складу кабінету.

13. Процедура ухвалення рішення щодо дострокового припинення повноважень згідно із статтею 90.3 Конституції містить вимогу політичних консультацій, за результатами яких Президент ухвалює своє рішення:

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

IV. Правова аргументація

а) Загальні принципи

14. У цій справі слід визначитися із наступним колом питань: (I) юрисдикцією Суду вирішувати цей спір; (II) вимога заборони свавілля при ухваленні указів Президентом; (III) хто є належним суб'єктом встановлення факту відсутності парламентської коаліції; (IV) яка процедура прийняття рішень щодо відповідальності уряду; (V) яка процедура ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту; (VI) окремі аспекти наступності влади (державного континуїтету); (VII) забезпечення легітимності процесу формування нових інститутів влади. Слід наголосити також на методологічному підході при тлумаченні Конституції, чого має неухильно дотримуватися Суд:

а) інтерпретувати положення конституції як основоположні принципи права, не будучи зв'язаним положеннями ординарного (поточного) законодавства, яке є об'єктом конституційного перегляду (принцип автономного тлумачення);

б) неприпустимість такого тлумачення, яке атакує сутнісний зміст основоположних прав і свобод, зводячи нанівець їхню ефективну і дієву реалізацію через формулювання додаткових вимог чи рамок, які встановлюють істотні перепони або взагалі унеможливають їх здійснення (засада пропорційності).

б) Окремі аспекти

1) Юрисдикція Суду щодо вирішення спору.

15. Принцип верховенства права тісно пов'язаний із доктриною самообмеження конституційної юстиції. Самообмеження у юрисдикції органів конституційної юстиції полягає у відмові від втручання у політику. В ухвалі від 5 березня 1999 р. КСУ зазначив, що вирішення політичних питань суперечить його призначенню як єдиного органу конституційної юрисдикції, оскільки будь-яка політична діяльність є несумісною з діяльністю як суддів загальної судової юрисдикції, так і конституційних суддів. Конституційний Суд Словацької республіки при вирішенні питання конституційності правових приписів перевіряє їх на предмет: відповідності Конституції, конституційним законам, міжнародним договорам; чи не порушують вони права людини й основоположні свободи. Якщо такий правовий акт заподіює шкоду правам і свободам людини, Конституційний суд може прийняти

рішення про зупинення його дії на час розгляду справи (§ 38 Закону Народної ради Словацької республіки про організацію Конституційного Суду Словацької республіки, його процедуру та статус суддів).

16. Самообмеження конституційних судів зводиться до того, що суди обережно вирішують наступні категорії питань: а) зовнішньої політики; б) щодо підстав застосування надзвичайних заходів захисту конституції; в) щодо реалізації конституційного розсуду парламентом при законодавчому регулюванні; г) відносин між вищими інститутами влади, що впливають із перебігу політичного процесу. Конституційні суди тут можуть втручатися, якщо є істотні процесуальні порушення і вони впливають на сутність рішення та вони порушують права і свободи людини. У такий спосіб конституційні суди дистанціюються від гострих питань перебігу політичного процесу.

17. Аналізована ситуація не пов'язана із юридичною невизначеністю, оскільки звичайна розумна людина навіть із досвідом політичної діяльності не може наперед передбачити результати політичних консультацій. Із стенограми консультацій Президента з Головою Верховної Ради, його заступниками та лідерами парламентських фракцій, доволі складно робити висновок, що сторони консультацій дійшли до якогось спільного знаменника при проведенні консультацій.

18. За таких умов слід говорити про сутнісний зміст демократії, який полягає не лише у засадах мажоритарності (ухвалення рішення більшістю) згідно із визначеною процедурою, а також про забезпечення балансу інтересів і прав більшої та меншої. Принцип поділу влади також є визначальним для розуміння природи сучасної плюралістичної демократії, оскільки можливість забезпечувати баланс інтересів у ході здійснення влади є вирішальним щодо легітимності влади. Природа легітимності парламенту має інакшу природу, аніж легітимність глави держави. Парламент представляє весь політичний спектр нації. Глава держави обирається за системою абсолютної більшості, оскільки голосування виборцями здійснюється за принципом преференцій, у силу чого новообраний президент набуває легітимності, коли за нього виборці віддали переважну більшість голосів, хоча значна їхня кількість може не поділяти його політичні переконання. Тому з метою забезпечення безперервності влади Конституцією запроваджено різні дати виборів глави держави та парламенту, а в багатьох країнах світу – також і різні терміни їх повноважень. Це спрямовано проти концентрації влади в одних руках. Таким чином, до цієї справи доктрина політичного питання застосовна лише частково (про що нижче будуть спеціальні застереження), оскільки предмет її розгляду стосується змісту елементів конституційної демократії – плюралістичної демократії, поділу влади, державного континуїтету та демократичної легітимності публічної влади. Конституційний Суд України має розглянути конституційний спір по суті, інше є відмовою у конституційному правосудді.

(II) Вимога заборони свавілля при ухваленні указів Президентом

19. У поданні підіймається питання, що аналізований Указ Президента є необґрунтованим, що є проявом свавілля і порушує засади верховенства права. Із його змісту не зрозуміло, чому саме на зазначені положення Конституції покликається Президент при ухваленні свого указу. Невід'ємним елементом правомірного юридичного акту, який стосується публічно-правової сфери, є наведення та оцінка фактичних обставин, що служать підставою для його ухвалення, та належна юридична кваліфікація цієї ситуації, на підставі чого й ухвалюється рішення.

20. У тексті Указу № 303/2019 є посилання на статтю 77.2, статтю 83.(6-7), статтю 90.2.1 та статтю 106.1.(7-8) Конституції. Згідно засади обґрунтованості юридичних актів у такому разі слід було навести наступні міркування (що відсутнє у тексті Указу № 303/2019) стосовно призначення дострокових парламентських виборів:

а) щодо статті 83.(6-7) – за яких умов відбулося голосування на пленарному засіданні Ради, з чого можна зробити висновок про припинення діяльності коаліції фракцій та необхідності початку консультацій та процедур щодо формування нового складу уряду;

б) щодо статті 90.2.1 – яким чином на пленарному засіданні Ради було встановлено юридичний факт відсутності коаліції депутатських фракцій.

Ці питання мають істотний характер, тобто вони впливають на ступінь обґрунтованості Указу № 303/2019, а отже від їх з'ясування залежить його конституційність. Однак про ці обставини в тексті цього документу не зазначено жодного доводу. Це загально відома тактика «бортового залпу», яку серед кола сучасних конституціоналістів визнають як звичайнісіньку відсутність належної юридичної аргументації. Тому слід перейти до інших питань конституційності Указу № 303/2019.

21. Згідно із засад законності правовий акт має ухвалюватися на основі закону, переслідувати легітимну мету та забезпечувати її досягнення за допомогою адекватних і доречних засобів, не посягаючи на сутнісний зміст основоположних прав і свобод. Для з'ясування цього необхідно також визначитися з тим, яким чином встановлюється у парламентських демократіях відсутність парламентської коаліції та які існують стандарти відповідальності урядів.

(III) Належний суб'єкт встановлення факту відсутності коаліції фракцій.

22. Загально визнаним принципом права є належність судам юрисдикції щодо встановлення юридичних фактів. Однак при здійсненні парламентських процедур діє заасада парламентської автономії, згідно з якою парламент володіє свободою розсуду при визначенні змісту власного статутного акту та здійсненні внутрішніх парламентських процедур. Парламентська автономія має певні межі вона зумовлена забезпеченням балансу інтересів, що є складником парламентської демократії.

23. Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. У парламентських демократіях це визначається шляхом голосування у парламенті. Однак межі розсуду парламенту не є безмежними, вони підлягають остаточно судовому контролю на предмет забезпечення балансу інтересів між більшістю і меншістю, а також основоположних прав і свобод, гарантованих Конституцією. На такі цілі вказує цілком стаття 83.(7-8) Конституції.

24. Факт відсутності коаліції фракцій встановлюється за певною процедурою. Для цього необхідна заява певної фракції про вихід із коаліції. Це має наслідком проведення консультацій щодо формування нового складу коаліції. Якщо слідкувати за хронологією процесу, що відбувся, то після виходу фракції «Народний фронт» з коаліції «Європейська Україна», мав наслідком заяву про відставку Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана, яка не була прийнята Радою. Наявність вакансії одного міністра (охорони здоров'я) не є істотною, яка би свідчила про нездатність формувати уряд та забезпечити його ефективне функціонування. Сам по собі факт наявності чи відсутності коаліції фракцій засобами конституційної юстиції не можна встановити. Це входить у межі свободи політичної діяльності, яка гарантується конституційними засобами.

(IV) Процедура прийняття рішень щодо відповідальності уряду.

25. Згідно із засадами парламентської автономії та політичної відповідальності уряд може понести конституційну відповідальність шляхом винесення йому вотуму недовіри. У нашій справі ми маємо ситуацію, коли більшість депутатів парламенту при розгляді заяви про відставку Прем'єр-міністра фактично оголосили вотум довіри урядові, хоча це вже відбувалося після ухвалення Президентом Указу № 303/2019 від 21 травня 2019 року. З іншого боку, це свідчить про незавершений характер Президента із Головою Ради, його заступниками та лідерами фракцій парламенту.

(V) Процедура ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

26. Для прийняття Президентом рішення про дострокове припинення повноважень парламенту має настати хоча би одна із трьох підстав, згаданих у статті 90.2 Конституції. Підстава, визначена статтею 90.2.1 Конституції (припинення діяльності коаліції) встановлюється шляхом розгляду питання про вихід фракції із коаліції та констатацією того, що коаліція припинила свою діяльність. Після чого можуть бути проведені консультації згідно зі статтею 83 Конституції. Легітимною метою створення коаліції є формування уряду. Критерієм функціонування коаліції є

можливість ухвалення законів, які вносяться до парламенту урядом, а також підтримка політичного курсу уряду. Загалом парламентська практика діяльності уряду Володимира Гройсмана засвідчує про наявність стабільної підтримки діяльності його уряду з боку парламенту.

27. У разі, якщо на пленарному засіданні Ради констатовано, що зі складу коаліції виходить фракція, що призводить до зменшення її кількісного складу до менше половини від загального складу парламенту, то Президент може розпочати консультації щодо вирішення політичної кризи. Стаття 83 Конституції не зобов'язує Президента переслідувати за мету дострокове припинення повноважень Ради. Легітимна мета процедур (консультацій та парламентських слухань), передбачених статтею 83 Конституції – забезпечення формування ефективного і дієвого уряду, який би у своїй діяльності користувався підтримкою парламентської більшості. Тому прийняття рішення Президентом про дострокове припинення повноважень парламенту та оголошення дострокових виборів є крайнім заходом, *conditio sine qua non*, задля забезпечення належного функціонування та взаємодії інститутів публічної влади.

(VI) Питання наступності влади (державного континуїтету).

28. У разі ухвалення указу про дострокове припинення повноважень парламенту, Рада відповідного скликання продовжує здійснення своїх повноважень до набуття повноважень Радою нового скликання. Багато національних конституційних порядків визначають правила, що у разі дострокового припинення повноважень парламент виконує лише окремі функції і повноваження, про що чітко визначається у конституції. У країнах із бікамеризмом верхня палата часто створюється як постійно діюча асамблея, діяльність якої взагалі не може бути припиненою, а також відбувається періодична ротація її складу. З метою забезпечення державного континуїтету стаття 77.2 Конституції встановлює порівняно стислі строки для дострокових виборів – 60 днів, хоча у порівнянні із іншими конституційними порядками такі строки є доволі тривалими.

(VII) Забезпечення легітимності процесу формування нових інститутів влади.

29. Як вже зазначалося, не існує лінійного зв'язку між ступенем легітимності Верховної Ради та легітимності Президента. *Stricto sensu* легітимність Ради завжди вища легітимності Президента, оскільки парламент представляє ширший спектр політичних сил, ніж Президент. Президентові при проведенні консультацій та інших політичних процедур слід завжди зважати на політичні позиції інших інститутів влади задля ухвалення власних рішень. Демократична легітимність інститутів влади також забезпечується системою стримувань і противаг, яка ґрунтується на розмежуванні владних повноважень та недопущення узурпації влади. Таким чином, я розглядаю дострокове припинення повноважень парламенту Президентом суто у площині вирішення конституційної кризи і забезпечення належного функціонування влади.

30. У силу того, що чергові вибори до Верховної Ради мають відбутися 27 жовтня 2019 року, та зважаючи на конституційні засади поділу влади, плюралістичної демократії та засад розумності права і заборони свавілля як компонентів верховенства права, у Президента не існувало на день 21 травня 2019 року юридичних підстав для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Указ Президента № 303/2019 від 21 травня 2019 є антиконституційним.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

УКРАЇНСЬКОГО ЧАСОПИСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Антоні АБАТ Нінет, Данія

Професор, Університет Копенгагену, Центр порівняльних і Європейських досліджень

Барон Андре АЛЕН, Бельгія

Почесний професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду Бельгії, почесний Президент Конституційного Суду Бельгії, почесний професор конституційного права університеті KU Leuven, почесний секретар Ради Міністрів Бельгії, суддя ад hoc ЄСПЛ

Юрій БАРАБАШ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія"

Олена БОРИСЛАВСЬКА, Україна

Доцент, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Любомир БОРИСЛАВСЬКИЙ, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка, член Конституційної Комісії

Мілош БЕК, Австрія

Професор історії європейського та конституційного права у Віденському університеті. Постійний науковий співробітник IWM

Оксана ГРИЩУК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Петер Міхаель ГУБЕР, Німеччина

Професор, доктор юридичних наук, суддя Федерального Конституційного Суду

Павло Гураль, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Мирослав ГРАНАТ, Польща

професор, Університет кардинала Штефана Вишинського, Варшава, суддя Конституційного трибуналу Республіки Польща у відставці

Дейнюс ЖАЛІМАС, Литва

Професор, Інститут міжнародного та європейського права, Вільнюський університет, суддя Конституційного Суду Литви, голова Конституційного Суду Литви

Гілберт Пол КАРРАСКО, США

Професор, Університет Уіллеміт (Орегон)

Микола КОЗЮБРА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, НУ "Киево-Могилянська академія", член-кореспондент Національної Академії правових наук України, дійсний член Української Академії політичних наук, суддя Конституційного Суду України у відставці

Віктор КОЛІСНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія", суддя Конституційного Суду України

Анжеліка КРУСЯН, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

Кшиштоф ЕКХАРДТ, Польща

Професор, доктор наук, Декан Іногороднього юридичного Факультету і Адміністрації у Жешуві, Вища школа права і адміністрації

Микола МЕЛЬНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України

Наталія МІШИНА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

Екхарт ПАХЕ, Німеччина

Професор, Вюрцбурзький університет Юліуса Максиміліана

Райнер АРНОЛЬД, Німеччина

Honoris causa доктор права, професор університету Регенсбургу (Німеччина), постійний член Міжнародної академії порівняльного правознавства, член-кореспондент Болонської академії наук

Сергій РІЗНИК, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Ігор СЛІДЕНКО, Україна

Доктор юридичних наук, доцент, суддя Конституційного Суду України

Ольга СОВГИРЯ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Київський національний університет імені Т. Шевченка

Петро СТЕЦЮК, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, доктор права, Київський національний університет імені Т. Шевченка

Владислав ФЕДОРЕНКО, Україна

Професор, доктор юридичних наук, директор Департаменту конституційного та адміністративного права, Міністерство юстиції України

Іван ХАЛЯЖ, Угорщина

Професор, доктор юридичних наук, голова Інституту конституційного права

Станіслав ШЕВЧУК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
(протокол № 2 від 30 серпня 2019 року)

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ 22166-12066Р від 07.06.2016



Часопис включено до переліку наукових фахових видань України

ISSN 2519-2590

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

Журнал, щоквартальник

Мета журналу — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму і українськими, і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англomовного та українomовного ідентичних примірників).

ЗАСНОВНИКИ:

Львівський національний університет
імені Івана Франка
Код ЄДРПОУ 02070987
79000, Україна, м. Львів, вул. Університетська, 1

Громадська організація
«Центр конституційних ініціатив»
Код ЄДРПОУ 38763646

ТОВ «Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»
Код ЄДРПОУ 40252310

Журнали українською та англійською мовами
доступні для купівлі і передплати.
Заявки можна оформити на сайті
www.constjournal.com
або за зверненням на такі адреси:
editor@constjournal.com

ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»

Головні редактори: Олена Бориславська, Сергій Різник
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат
Відповідальний секретар: Христина Слюсарчук
Випусковий редактор: Вікторія Дубас
Літературний редактор: Оксана Карнеєнко

Місцезнаходження редакції:
79018, Львівська обл., м. Львів,
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: constjournal@gmail.com
www.constjournal.com

Підписано до друку 30.08.2019 р. Тираж 100 прим.
Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»
Дизайн: Вікторія Дзиндра
Формат видання: 84×108/16