

**П. А. РУДИК**

*Петро Андрійович Рудик, доктор історичних наук, професор Національного університету харчових технологій*

## **ПРЕВЕНТИВНИЙ КОНТРОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ОСНОВНОГО ЗАКОНУ ДЕРЖАВИ**

Превентивний (попередній) конституційний контроль набув застосування у багатьох країнах світу. Він передбачає, що правовий акт перевіряється щодо відповідності конституції до набрання ним юридичної сили. Такий контроль прийнятий у Франції, Естонії, Південно-Африканській Республіці, Португалії, Румунії, Угорщині та інших країнах<sup>1</sup>. В Україні він запроваджений після прийняття в 1996 р. Основного Закону.

Проблематика попереднього конституційного контролю в Україні щодо внесення змін до Основного Закону держави досліджується лише частково в окремих працях вчених Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, вищих навчальних закладів та суддів Конституційного Суду України тощо<sup>2</sup>. Ця наукова проблема ще не вивчається. У статті робиться спроба комплексно її дослідити в 1999–2002 роки.

Положення про превентивний (попередній) конституційний контроль зафіксовані в Конституції України (ст. 159) та Законі України «Про Конституційний Суд України» (п. 5ст. 13)<sup>3</sup>. Відповідно до Основного Закону держави Конституційний Суд України має право давати висновки на законопроекти про внесення змін до Конституції України. На це поряд з іншим і спрямована діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції. Таким чином цей орган через прийняття висновків брав і бере безпосередню участь у здійсненні попереднього конституційного контролю щодо внесення змін до Основного Закону України.

У цій статті зупинимося на аналізі положень не кожного висновку Конституційного Суду України на законопроекти про внесення змін до Основного Закону держави (він надав уже 24 висновки), а на тих із них, що надані на початку його діяльності і стосуються не однієї, а низки статей Конституції України та ролі в цьому Конституційного Суду України, який у подальшому спирався на свої попередні висновки й рішення.

Зокрема, у висновку від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 на парламентський опозиційний до тодішнього Президента України Л. Д. Кучми законопроект від 1 липня 1999 р. про внесення змін до ст. ст. 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та п. 6 розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону держави Конституційний Суд України вказав на потребу серйозного і кваліфікованого доопрацювання цього законопроекту. Це стосувалося пропонуваніх змін, які регламентували б організацію і порядок роботи органів Верховної Ради України, засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону, статус, організацію і порядок діяльності Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини законами України (п. 21 ст. 92), передбачали б дотримання Президентом України термінів застосування вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (ч. 2 ст. 94; п. 30 ст. 106), функцій Конституційного Суду України шляхом ухвалення ним не лише рішень, а й висновків з питань, передбачених Конституцією України (ст. 150) та ін.<sup>4</sup> Враховуючи зауваження Конституційного Суду України, Верховна Рада України цей законопроект на своє планетарне засідання не виносила, а його положення народні депутати використовували в подальшій роботі.

Єдиний орган конституційної юрисдикції дав висновки на законопроекти про внесення змін до Конституції України за результатами українського референдуму 16 квітня 2000 р., подані Президентом України Л. Д. Кучмою і опозиційними до нього народними депутатами (висновок від 27 червня 2000 р. № 1-в/2000 у справі про внесення змін до ст. ст. 76, 80, 90, 106 Конституції України (на президентський законопроект); висновок від 11 липня 2000 р. № 2-в/2000 у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України). Пропозиції з внесення змін до Конституції України, подані народними депутатами, виходили за рамки питань, поставлених на референдумі. Президентський законопроект передбачав: дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, у разі: якщо народні депутати будуть не в змозі протягом одного місяця сформувавши парламентську більшість або протягом трьох місяців прийняти бюджет (ст. 90); вилучення з Конституції норми про можливість без згоди парламенту притягти до кримінальної відповідальності, затримати чи заарештувати народних депутатів (ст. 80); зменшення складу Верховної Ради з 450 до 300 народних депутатів (ст. 76); формування двопалатного парламенту в Україні.

Парламентський законопроект передбачав внесення змін і доповнень крім ст. ст. 76, 80, 90, 106 Конституції, пропонуваніх президентським законопроектом, також і до ст. ст. 75, 76, 79, 80, 84, 85, 93, 94, 96, 97, 98, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 122, 150 та інших. У них пропонувалося крім запровадження в Україні двопалатного парламенту передбачити перерозподіл повноважень між Верховною Радою України і Президентом України та змінити статус Кабінету Міністрів України<sup>5</sup>.

Положення висновків Конституційного Суду України на зазначені вище законопроекти, а також на парламентський законопроект від 1 грудня 2000 р. про припинення повноважень народного депутата у разі його виходу із фракції партії чи блоку партій Верховної Ради України, обраного за виборчими списками даних партій чи блоків (висновок від 4 липня 2001 р. № 2-в/2001 у справі про внесення змін до ст. 81 Конституції України; суддя-доповідач В. І. Іващенко), були враховані народними депутатами у новому законопроекті «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» від 23 лютого 2001 року.

Цей законопроект мав певну своєрідність. Так, окрім положень попередніх законопроектів у ньому передбачалася низка нових пропозицій, а саме: утворення парламентської (депутатської) більшості і формування нею складу уряду (ст. 82); розширення повноважень Верховної Ради України (надання нею згоди не лише на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, а й на його звільнення (п. 12 ч. 1 ст. 85), призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора України (п. 25 ч. 1 ст. 85), затвердження нею персонального складу уряду, деяких керівників центральних органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 85); пропорційне обрання керівників органів парламенту відповідно до представництва в ньому політичних сил (нова ст. 89<sup>1</sup>); зменшення кількості народних депутатів з трьох четвертих до двох третіх від конституційного складу парламенту, які могли б прийняти рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (ст. 111); у разі дострокового припинення повноважень Президента України покладання виконання його обов'язків не на Прем'єр-міністра України, а на голову Верховної Ради України (ст. 112); відповідальність уряду уже перед парламентом (ст. 113) та складання своїх повноважень перед новообраною Верховною Радою України (ст. 115); розширення повноважень уряду у вирішенні кадрових питань в органах виконавчої влади (ст. 116, ст. 118) тощо<sup>6</sup>.

Конституційний Суд України проаналізував даний законопроект (суддя-доповідач В. І. Іващенко). У своєму висновку від 16 жовтня 2002 р. № 1-в/2002 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України (щодо внесення змін до ст. ст. 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 122 Конституції України та доповнення її ст. 89<sup>1</sup>) Конституційний Суд України зазначив про неоднозначне ставлення до пропонованих змін і доповнень до Основного Закону держави з боку тодішніх Президента України та Кабінету Міністрів України. Якщо народні депутати України зазначені зміни та доповнення обґрунтовували необхідністю більш «чіткого розподілу обов'язків гілок влади», посилення взаємозв'язку та взаємної відповідальності між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України і звільнення Президента України від виконання певних обов'язків, які, на їх думку, були «причиною зайвих напружень у відносинах між гілками влади», то Президент України у листі до Конституційного Суду України більшість положень даного законопроекту вважав такими, що не відповідали вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України, а Кабінет Міністрів України також у листі до Конституційного Суду України вказував, що запропоновані законопроектом зміни і доповнення до Основного Закону держави зводяться в основному до надання парламенту та уряду України повноважень, які за Конституцією України здійснює Президент України. Це може призвести до розбалансування передбаченого Конституцією України механізму рівноваги між органами законодавчої, виконавчої та судової влади<sup>7</sup>.

З огляду на це варто зауважити, що аналіз положень зазначеного законопроекту Конституційний Суд України здійснював на основі принципів верховенства права і незалежності та виходив із правових позицій, визначених у своїх попередніх висновках щодо внесення змін і доповнень до Конституції України. Так, розглядаючи пропоновані зміни до ст. 81, які передбачали можливість дострокового, відповідно до закону, припинення повноважень народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (блоку партій), у разі його виходу з парламентської фракції цієї партії (блоку партій), Конституційний Суд України спирався на положення свого висновку від 4 липня 2001 р. № 2-в/2001 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. 81 Конституції України). Він дійшов висновку, що зазначені зміни відповідали вимогам ст. 157 Основного Закону держави: вони не скасовували і не обмежували прав і свобод людини і громадянина, зокрема гарантованих Конституцією України прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34); вільне волевиявлення під час виборів (ч. 2 ст. 71); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Далі Конституційний Суд України зазначив, що політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах, в тому числі до Верховної Ради України (ч. 1, 2 ст. 36 Конституції). Запропоновані зміни також не обмежували прав і свобод народного депутата України як людини й громадянина, оскільки вони пов'язані тільки з його соціальним статусом, що впливає з характеру повноважень, покладених на народного депутата України у зв'язку з виконанням ним державних функцій. Отже, запропоновані законопроектом зміни до ст. 81 Основного Закону держави не передбачали скасування чи обмеження прав та свобод людини і громадянина, в тому числі – громадян України, не були спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України<sup>8</sup>.

Щодо змін, які пропонувалися зі створенням парламентської (депутатської) більшості та її відповідальності за формування державної політики, а також надання гарантій для опозиції (ст. 82, нова ст. 89<sup>1</sup>), Конституційний Суд України виходив із правової позиції, визначеної у своєму висновку від 27 червня 2000 р.

№ 1-в/2000 у справі про надання висновку щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. ст. 76, 80, 90, 106 Конституції України), що утворення парламентської (депутатської) більшості зі складу Верховної Ради України за умови надання гарантій для парламентської меншості не скасовувало і не обмежувало прав та свобод людини і громадянина та не було спрямовано на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України<sup>9</sup>.

Такою ж була правова позиція Конституційного Суду України і щодо п. 16 законопроекту про внесення змін до ст. 98 Основного Закону держави, згідно з якими пропонувалося розширення повноваження Рахункової палати Верховної Ради України, а саме, щоб вона здійснювала контроль не лише за використанням, а й за надходженням коштів до Державного бюджету України. Тут Конституційний Суд України виходив із правової позиції, визначеної у висновку від 25 березня 1999 р. №1-в/99 та від 21 грудня 2000 р. № 4-в/2000 (справи за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції)<sup>10</sup>.

Спираючись на положення даних висновків, Конституційний Суд України констатував, що зміни до ст. 98 Основного Закону держави, які передбачали розширення повноважень Рахункової палати шляхом надання їй функцій контролю за формуванням прибуткової частини Державного бюджету України, відповідають вимогам ст. 157 Конституції України як такі, що не передбачали скасування чи обмеження прав та свобод людини і громадянина та не були спрямовані на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України. Єдиний орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що ст. 98 Конституції України можна викласти в такій редакції: «Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України»<sup>11</sup>.

Конституційний Суд України встановив у законопроекті зміни і доповнення, які стосувалися зміни порядку формування Кабінету Міністрів України, призначення на посади і припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб, взаємовідносин Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України і Президентом України, зміни обсягу повноважень парламенту, Президента й уряду України.

Так, замість чинного повноваження Верховної Ради України надавати згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції) законопроектом пропонувалося значно розширити повноваження парламенту у формуванні уряду: давати згоду Верховної Ради України не лише на призначення Прем'єр-міністра України на посаду Президентом України, а й на його звільнення з посади; затверджувати персональний склад Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; затверджувати кандидатури на вакантну посаду члена Кабінету Міністра України за поданням Прем'єр-міністра України (доповнення до п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції – п. 3 законопроекту), надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України окремих інших посадових осіб (доповнення до п. 24 ч. 1 ст. 85, п. 14 ч. 1 ст. 106 Конституції – п. 6, 21 законопроекту), висловлення Верховною Радою України недовіри не лише в цілому Кабінету Міністрів України, а й будь-якому із його членів або будь-якій іншій посадовій особі, яка мала призначатися за згодою парламенту (доповнення до ч. 1 ст. 87 Конституції – п. 8, 9 законопроекту).

Законопроект пропонував змінити взаємовідносини між Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України та Президентом України, а саме: замість чинного конституційного положення, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у ст. ст. 85, 87 Конституції України (ч. 2 ст. 113 Конституції), пропонувалося положення, що Кабінет Міністрів України відповідальний уже не перед Президентом України, а перед Верховною Радою України і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України (п. 26 законопроекту). Водночас законопроектом передбачалося скасування у Президента України повноважень «призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади» (п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції), передавши їх Верховній Раді України (п. 3, 19 законопроекту).

Наділяючи парламент України такими повноваженнями, автори законопроекту, на нашу думку, намагалися якоюсь мірою встановити баланс повноважень між Верховною Радою України і Президентом України щодо правового статусу Кабінету Міністрів України. Зокрема, законопроект розширював повноваження Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України в контексті діяльності Кабінету Міністрів України. У законопроекті передбачалося доповнити ч. 2 ст. 90 Конституції України положенням про дострокове припинення повноважень парламенту у разі якщо впродовж шістдесяті днів після складання повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила новий склад Кабінету Міністрів України (п. 12, 17 законопроекту).

Законопроект пропонував внесення змін до Конституції України у взаємовідносинах між Кабінетом Міністрів України і органами виконавчої влади, передусім місцевими державними адміністраціями. Так, законопроектом передбачалося скасування чинного повноваження у Президента України призначати за поданням Прем'єр-міністра України голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах (п. 10 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 118 Конституції) та закріплення його за Кабінетом Міністрів України: «Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільнення з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України» (п. 19, 35 законопроекту). Тепер від-

повідно до запропонованого повноваження Кабінету Міністрів України голови місцевих адміністрацій мали бути відповідальними не перед Президентом України, а перед урядом, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, їхні рішення могли скасовуватися Кабінетом Міністрів України, якщо вони суперечили законодавству України, Кабінет Міністрів України міг приймати рішення про їх відставку, якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від складу відповідної ради (п. п. 36, 37, 38, 39 законопроекту)<sup>12</sup>.

Заслугове схвалення систематизація деяких змін і доповнень, здійснена єдиним органом конституційної юрисдикції. Згідно з нею пропонувалися такі зміни:

- до повноважень парламенту України віднести призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб не лише у випадках, передбачених Основним Законом України (п. 15 ч. 1 ст. 85 Конституції), а й законами України (п. 4 законопроекту);

- позбавлення Президента України права участі у призначенні на посади та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії України (зміна положення п. 21 ч. 1 ст. 85 Конституції – п. 5 законопроекту);

- наділення Верховної Ради України повноваженнями звільняти з посади Генерального прокурора України та позбавлення такого повноваження Президента України (п. 25 ч. 1 ст. 85, п. 11 ч. 1 ст. 106, ч. 1 ст. 122 Конституції – п. 7, 20, 40 законопроекту);

- доповнення частини третьої ст. 94 Конституції таким положенням: «Якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, не підписав його і не оприлюднив, закон вважається схвалений, офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної ради України» (п. 13 законопроекту);

- у ч. 4 ст. 94 Конституції зменшувалася кількості голосів народних депутатів України, необхідних для подолання накладеного Президентом України вето на схвалений Верховною Радою України закон, з конституційної більшості (не менш як дві третини народних депутатів від її конституційного складу) до визначеної більшості під час повторного розгляду закону – не менше як двісті п'ятдесят народних депутатів України (п. 14 законопроекту);

- покладення на Кабінет Міністрів України обов'язку опублікування звіту про виконання Державного бюджету України (доповнення до ч. 2 ст. 97 Конституції – п. 15 законопроекту);

- для ініціювання процедури усунення з поста Президента України в порядку імпичменту визначалася і така підстава, як порушення ним присяги (доповнення до ч. 1 ст. 111 Конституції України – п. 23 законопроекту), пропонувалося зменшення кількості народних депутатів України, яка була б достатньою для прийняття Верховною Радою України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, з трьох четвертих конституційного складу парламенту України до його двох третин (зміни до ч. 6 ст. 111 Конституції – п. 24 законопроекту);

- до ст. 112 Конституції України пропонувалося внести такі зміни: у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України, а у разі неможливості ним виконувати ці обов'язки – на Прем'єр-міністра України (п. 25 законопроекту) тощо.

Ці зміни та доповнення згідно з висновком Конституційного Суду України відповідали конституційним вимогам, тобто не передбачали скасування або обмеження прав та свобод людини і громадянина, не були спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Такий позитивний висновок єдиного органу конституційної юрисдикції стосувався передусім запропонованих змін, викладених у законопроекті до ст. ст. 85, 87, 90, 94, 97, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України<sup>13</sup>.

Проте аналітичний підхід Конституційного Суду України до поглибленого вивчення запропонованих змін до Основного Закону держави виявив і такі положення, що потребували й доопрацювання. Зокрема, у законопроекті пропонувалося комітетам Верховної Ради України окрім чинного повноваження, що вони «здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України» (ч. 2 ст. 89 Конституції), надати ще й повноваження здійснювати «контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами» (п. 10 законопроекту)<sup>14</sup>.

Висловлюючи застереження щодо зазначеного доповнення, Конституційний Суд України послався на свій висновок від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. ст. 84, 85 та інших Конституції України). Єдиний орган конституційної юрисдикції виходив із правової позиції, викладеної у цьому висновку. Суд обґрунтував, що суб'єктом парламентського контролю виступає сама Верховна Рада України (п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції), а не її комітети. Комітети Верховної Ради України беруть участь у здійсненні парламентського контролю лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених Конституцією України до сфери парламентського контролю Верховної Ради України. Саме парламенту України, а не його комітетам передбачено Основним Законом держави здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ч. 1 ст. 85), контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ч. 1 ст. 85), контроль за виконанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України (п. 14 ч. 1 ст. 85), надавати згоду на призначення і звільнення з посад осіб у

випадках, передбачених Конституцією України (п. 15 ч. 1 ст. 85) тощо. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101), а контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх виконанням здійснює Рахункова палата (ст. 98)<sup>15</sup>.

Пропоноване надання комітетам Верховної Ради України повноважень здійснювати контроль за виконанням законів і постанов парламенту України всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими посадовими особами створювало б можливість здійснення такого контролю з боку комітетів Верховної Ради України не лише за органами виконавчої влади, а й за судами, які згідно з Конституцією України також належать до органів державної влади. Тому проповане доповнення не узгоджується і суперечить таким положенням Конституції України: правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ч. 1 ст. 124), вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється (ч. 2 ст. 126), судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону (ч. 1 ст. 129).

З огляду на вищезазначене Конституційний Суд України припинив конституційне провадження у справі щодо проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» № 7091 від 23 лютого 2001 р. в частині, якою пропонувалося: «Частину другу статті 89 доповнити словами: «та здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами»<sup>16</sup>.

Окрім цього, Конституційний Суд України висловив свої міркування щодо різних випадків припинення повноважень Кабінету Міністрів України та продовження їх неконституційного виконання. Зокрема, у законопроекті передбачалося дострокове припинення повноважень Кабінету Міністрів України у двох випадках: прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України і прийняття Президентом України відставки Кабінету Міністрів України (ч. 2,6 ст. 115 Конституції – п. 30,32 законопроекту). У таких випадках Кабінет Міністрів України, як передбачено законопроектом, мав би продовжувати виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

Водночас законопроект фіксував положення, згідно з яким Кабінет Міністрів України мав скласти свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України у день її першого сесійного засідання (п. 29 законопроекту). Проте у законопроекті не передбачалася норма про виконання попереднім складом Кабінету Міністрів України своїх повноважень до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України. З цього випливало, що з дня складання Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраною Верховною Радою України і до дня початку роботи його нового складу Кабінет Міністрів України практично буде відсутній, адже його повноваження на цей період у Конституції не зазначалися. Хоча відповідно до ст. 116 Основного Закону держави на Кабінет Міністрів України покладаються дуже відповідальні повноваження щодо забезпечення суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, заходів із забезпечення прав і свобод людини і громадянина та ін. (п. 8 висновку)<sup>17</sup>.

Проаналізувавши зазначений законопроект, Конституційний Суд України визнав його положення такими, що відповідали вимогам Основного Закону держави, крім доповнення до ч. 2 ст. 89 про те, щоб комітети Верховної Ради України здійснювали контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами. З цього положення єдиний орган конституційної юрисдикції припинив конституційне провадження. Цей законопроект на пленарне засідання Верховної Ради України не виносився і не приймався як закон.

Отже, Конституційний Суд України із самого початку своєї діяльності, ґрунтовно аналізуючи законопроекти про внесення змін до Конституції України, таким чином здійснював превентивний контроль за відповідністю положень законопроектів Основному Закону держави, що сприяло покращенню роботи Верховної Ради України.

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 344–345; Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 174 та ін.

<sup>2</sup> Конституція України: науково-практичний коментар / Редкол.: В. Я. Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х.: Право, 2011. – С. 1084–1089; Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007): науково-практич. посіб. – К.: Правова єдність, 2007. – С. 63–66, 74–77; Коментар до конституційних змін: науково-популярне видання. – Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 344; Рудик П. А. Коментар до конституційних змін: навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: ЦУЛ, 2009. – С. 72–75, 83–84 та ін.

<sup>3</sup> Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

<sup>4</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 4–13.

<sup>5</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 3. – С. 10–23.

<sup>6</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 5. – С. 18–26; Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 7–22.

<sup>7</sup> Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 12.

<sup>8</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 31–34; Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 13.

<sup>9</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 3. – С. 13–14; Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 13–14.

<sup>10</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 3. – С. 13–14; Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 5–9; 2000. – № 6. – С. 9–11.

<sup>11</sup> Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 15, 19.

<sup>12</sup> Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Конституційний Суд України. Рішення: Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 9–12.

<sup>13</sup> Конституційний Суд України. Рішення: Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 15–16.

<sup>14</sup> Там само. – С. 9, 16.

<sup>15</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 8–9.

<sup>16</sup> Конституційний Суд України. Рішення: Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 16–17, 22.

<sup>17</sup> Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами та доповненнями // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – С. 17.

#### Резюме

**Рудик П. А. Превентивний контроль Конституційного Суду України щодо внесення змін до Основного Закону держави.**

У статті вперше комплексно досліджується проблема превентивного контролю Конституційним Судом України щодо внесення змін до Основного Закону держави.

**Ключові слова:** Конституція України, превентивний конституційний контроль, внесення змін.

#### Резюме

**Рудик П. А. Превентивный контроль Конституционного Суда Украины по внесению изменений в Основной Закон государства.**

В статье впервые комплексно исследуется проблема превентивного контроля Конституционным Судом Украины относительно внесения изменений в Основной Закон государства.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, превентивный конституционный контроль, внесение изменений.

#### Summary

**Rudyk P. The preventive control of the Constitutional Court of Ukraine concerning the amendments to the Constitution of the State.**

The article reveals the problem of complex preventive control by the Constitutional Court of Ukraine regarding to making amendments to the Basic Law of the State for the first time.

**Key words:** Constitution of Ukraine, preventive constitutional review, the procedure for making amendments.

Отримано 16.04.2014

УДК 342.553(477)(045)

### О. В. ЧЕРНЕЦЬКА

*Олена Василівна Чернецька, кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової та науково-педагогічної роботи Київського університету права НАН України*

## ПРАВА ТА СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ЯК ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*Воля народу повинна бути основою влади уряду...  
(Стаття 21 Загальної декларації прав людини)*

Насамперед слід зазначити, що права та свободи людини є складним і багатовимірним явищем. Сучасний світ неможливо уявити без прав людини, які базуються на принципах свободи, рівності та справедливості. Останніми роками, завдячуючи, насамперед, зусиллям певного кола політиків, державних діячів, юристів, правозахисних організацій, тема прав людини та механізмів їх захисту набули загальносуспільного масштабу та політичного значення. Більше того, у будь-якій демократичній та правовій державі, а саме таку конституційну рису України закріплює ст. 1 Конституції України, права та свободи людини і громадянина є найважливішим політико-правовим та соціальним інститутом, мірою розвитку суспільства та нації, а також основою і змістом функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме такий