

*Петро Рудик*

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ  
ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО  
І ПАРЛАМЕНТСЬКОГО  
ЗАКОНОПРОЕКТІВ**

**ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН  
ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**



347.4(477)  
P82

Вступ

**Петро Рудик**

# ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО І ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ЗАКОНОПРОЕКТІВ

ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН  
ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

1106

Національний університет  
харчових технологій

НАУКОВО-ТЕХНІЧНА  
БІБЛІОТЕКА

Київ • Атіка • 2004

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного університету харчових технологій  
Протокол №11 від 1 липня 2004 р.*

**Рецензенти:**

**В. Ф. Погорілко**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, заступник директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

**В. Ф. Опришко**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, декан юридичного факультету Київського національного економічного університету.

**Рудик П. А.**

**Р 82** Порівняльний аналіз президентського і парламентського законопроектів про внесення змін до Конституції України - К.: Атіка, 2004 - 164 с.

ISBN 966-326-061-0

На основі досягнень вітчизняної та світової наукової конституційної думки і практики конституційного будівництва аналізуються президентський оновлений та парламентський альтернативний законопроекти про внесення змін до Конституції України і висловлюються міркування автора щодо них.

У праці відповідно до структури Конституції України та запропонованих законопроектами змін до неї розглядаються питання захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, підвищення ролі парламенту, обмеження повноважень Президента України та розширення повноважень Уряду України, доповнення функцій прокуратури, змін до судової гілки влади, територіального устрою і місцевого самоврядування.

Розрахована на викладачів, науковців, аспірантів, студентів, усіх тих, хто цікавиться проблемами конституційної реформи в Україні.

ISBN 966-326-061-0

ББК 67.9(4УКР)300  
© П. А. Рудик, 2004  
© Видавництво «Атіка», 2004

## Вступ

Першій Конституції незалежної України виповнилося вісім років. Це - невеликий відтинок часу. Проте він підтвердив надзвичайну цінність Основного Закону України як нормативно-правового акта вищої юридичної сили.

Конституція України 1996 р., як відомо, закріпила основні правові засади суспільно-політичного та економічного розвитку нашої країни. Вона є своєрідним політико-юридичним дороговказом, компасом суспільних перетворень в Україні. Впровадження усіх положень Основного Закону України в життя вимагало і вимагає здійснення комплексу реформ, серед яких і реформи політичної системи України.

Пошуки реформування державно-правових інститутів нашої країни, реалізації положень Конституції України розпочалися зразу ж після прийняття Основного Закону України і тривають понині, про що, зокрема, свідчать і законопроекти про внесення змін до Конституції України та робота народних депутатів України в цьому напрямі.

У цій праці ставиться мета порівняльно проаналізувати президентський оновлений законопроект про внесення змін до Конституції України від 19 червня 2003 р. і парламентський альтернативний законопроект з цього питання, поданий до Верховної Ради України 161 народним депутатом України (реєстраційний № 3207-1), які спрямовані на те, щоб змінити форму державного правління, здійснити перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки.

Перед тим як виконати поставлену мету, у вступі стисло розглянемо витоки та еволюцію процесу внесення змін до Конституції України до подання до Верховної Ради України президентського оновленого і парламентського альтернативного законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Реформування державно-правових інститутів на основі положень Конституції України потребувало і потребує нині наукового забезпечення, творчого обговорення способів і методів такого реформування, наполегливої та конструктивної роботи політиків, народних депутатів України,

вчених, урахування думок народу, внесення конкретних пропозицій щодо реформування органів державної влади та системи місцевого самоврядування.

Саме такою першою спробою стало розроблення Інститутом законодавства Верховної Ради України та Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України концепції державно-правової реформи в Україні, яка в листопаді 1997 р. була обговорена на всеукраїнській науково-практичній конференції та схвалена Комітетом Верховної Ради України з питань правової реформи<sup>4</sup>. У загальній концепції державно-правової реформи обґрунтовувалися чинники її здійснення. Тут зазначалося, що необхідність проведення державно-правової реформи зумовлена, передусім потребою здійснення в Україні суттєвих економічних перетворень, формування ефективної національної економіки як основи підвищення добробуту народу, потребою істотного зміцнення режиму законності у діяльності всіх органів влади та поліпшення правопорядку в державі, значного підвищення рівня забезпечення конституційних прав громадян і гарантування їх державою, побудови на цій основі демократичної, соціальної, правової держави, потребою гармонізації національної правової системи з правовими системами країн СНД та країн, що входять до Ради Європи<sup>5</sup>.

Концепція передбачала комплексний підхід до здійснення державно-правової реформи. Складовими такої реформи мали бути парламентська, адміністративна (реформа виконавчої влади), судово-правова реформа та реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа). Державно-правова реформа покликана була реалізувати конституційні положення, вдосконалювати законодавство України та гармонізувати його з міжнародним правом.

Верховна Рада України таку реформу розглядала як можливий довготривалий процес, який мав би етапи. Попередньо передбачалося здійснення державно-правової реформи в межах п'яти-семи років. Допускалося, що її проведення могло бути і тривалішим, що її здійснення могло потребувати і внесення змін до Конституції України, обумовленим як темпом проведення самої державно-правової реформи, так і темпом здійснення інших реформ (економічної тощо), і тоді ця реформа повинна розглядатись

як перший етап довгострокової державно-правової реформи<sup>4</sup>.

Потреба внесення змін до Конституції України обумовлювалась і тим, що Основний Закон України приймався в складних, суперечливих умовах та був результатом політичного компромісу між різними політичними силами, а тому окремі його положення були недостатньо узгодженими і чіткими. Високо оцінюючи значення Конституції України, Президент України Л. Д. Кучма в доповіді на урочистих зборах із нагоди першої річниці її прийняття правильно, як на мене, зазначив, що в «Основному Законі є й певні неузгодження, нечіткі положення, не скрізь повно враховано та вивірено баланс сил»<sup>5</sup>. Тому закономірно виникла потреба уже в перший рік після прийняття Конституції України обміркувати і запропонувати напрями її реалізації та вдосконалення. З цією метою Академія правових наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Інститут законодавства Верховної Ради України провели науково-практичну конференцію «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи»<sup>6</sup>. Інститутом законодавства Верховної Ради України на основі дослідження чинного законодавства та положень Конституції України було розроблено Концепцію розвитку законодавства України на 1997-2005 роки і відповідно Орієнтовну програму законопроектних робіт України на цей же період, де вже 1997 р. передбачалося підготувати законопроект «Про внесення змін до Конституції України»<sup>7</sup>. З'явилися і перші публікації з цієї проблеми. У газеті «Голос України» тодішній директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук В. Ф. Опришко опублікував статтю, в якій переконливо обґрунтовував необхідність і правомірність внесення змін до Основного Закону України<sup>8</sup>.

Розроблення проблем державно-правової реформи поглиблювалось і розширювалось. З позиції міжнародно-правової та вітчизняної юридичної науки вчені Інституту законодавства Верховної Ради України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, Академії правових наук України, вищих навчальних закладів вивчали актуальні проблеми гармонізації національного законодавства України з

міжнародною правовою системою, парламентської та адміністративної реформи, реформи місцевого самоврядування тощо. Зокрема, Інститут законодавства Верховної Ради України за 1997-2001 рр. видав із проблем гармонізації національного законодавства України з міжнародним правом тематичний збірник наукових праць, провів міжнародну науково-практичну конференцію<sup>9</sup>, підготував науково-практичний коментар до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>10</sup>, присвятив проблемам парламентської реформи в Україні спеціальний збірник наукових праць і провів міжнародну науково-практичну конференцію<sup>11</sup>.

З проблем наукового обґрунтування необхідності та способів здійснення державно-правової реформи, реалізації та вдосконалення Конституції України виступали тодішні Голови Верховної Ради України О. О. Мороз, О. М. Ткаченко, І. С. Плюш,<sup>12</sup> проведення конституційної реформи на сучасному етапі<sup>13</sup> чинний Голова Верховної Ради України В. М. Литвин<sup>14</sup>, перший заступник Голови Верховної Ради України в 2000-2002 рр. В. В. Медведчук, заступник Голови Верховної Ради України в ці ж роки С. Б. Гавриш, чинний перший заступник Голови Верховної Ради України А. І. Мартишок, народні депутати В. С. Журавський, О. В. Лавринович, В. В. Онопенко, О. М. Бандурка, В. Ф. Сіренко, І. Р. Юхновський та інші, вчені-юристи Інституту законодавства Верховної Ради України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Академії правових наук України, вищих навчальних закладів тощо. Серед відомих учених, які досліджують питання конституційної реформи, слід відзначити В. Ф. Опришка, В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, О. Л. Копиленка, В. М. Селіванова, В. Я. Тація, Ю. М. Тодику, М. П. Орзіха, Ю. М. Грошевого, І. О. Кресіну, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та ін.

Вони брали активну участь у науково-практичних конференціях, присвячених проблемам державно-правової реформи та внесення змін і доповнень до Конституції України, в розробленні рекомендацій, в підготуванні монографічних досліджень, збірників наукових праць, виступили зі статтями щодо політичної реформи тощо. Зокрема, з цих питань доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України В. Ф. Опришко неодноразово виступав на міжнародних науково-практичних конфе-

ренціях, видав монографію, в якій поряд з іншими аспектами переконливо обґрунтовував необхідність удосконалення Конституції України, внесення до неї змін і доповнень<sup>14</sup>.

Дослідженню проблем реалізації Основного Закону України присвятили ґрунтовну монографію, підготовлену під керівництвом доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАН України В. Ф. Погорілка, вчені Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, де поряд із розглядом теоретичних аспектів проблеми внесено низку пропозицій щодо поліпшення реалізації Конституції України, здійснення<sup>15</sup> парламентської, адміністративної та судової реформи<sup>15</sup>.

Заслугує схвалення колективна монографія «Конституційно-правові засади становлення української державності». У ній поряд із розкриттям конституційних засад утвердження державності в Україні на сучасному етапі у XIII і XIV главах висвітлюються питання конституційно-правової реформи, обґрунтовується її необхідність, аналізуються положення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», поданого Президентом України 6 березня 2003 р. на розгляд Верховної Ради України і винесеного на всенародне обговорення<sup>16</sup>.

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

Отже, після прийняття Конституції України народні депутати України, вчені-юристи зосереджували свою увагу на необхідності та важливості реалізації конституційних положень у життя суспільства і держави. Для цього вони розробили загальну концепцію державно-правової реформи, вдосконалювали та систематизовували законодавство України, намагалися гармонізувати його з міжна-

родним правом. Водночас вони вважали доцільним і внесення до частини статей Конституції України змін і доповнень.

З метою активізації роботи щодо вдосконалення законодавчої системи, що мала створити належну правову базу для функціонування інститутів державної влади і місцевого самоврядування та систематизації законодавства, було розроблено на основі серйозних наукових досліджень в Інституті законодавства і схвалено Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 р. Державну програму розвитку законодавства України до 2002 р. У ній на 1999 р. передбачався термін подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, розроблений народними депутатами України відповідно до Орієнтовної програми законопроектних робіт в Україні на 1997-2005 роки.

Зауважу, що за вісім років чинної Конституції України Верховна Рада прийняла до розгляду низку законопроектів, які передбачали внесення змін і доповнень до Основного Закону України. Проте, згідно зі ст. 159 Конституції України, парламент може розглядати такі законопроекти лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Тому такі законопроекти направлялися до Конституційного Суду України. За період чинної Конституції України йому було подано 13 законопроектів, на які він ухвалив висновки щодо їх відповідності конституційним вимогам, а саме:

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

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

- висновок від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України (справа № 1-38/2000);

- висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000 у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України (справа № 1-39/2000);

- висновок від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000 у справі про внесення змін до статті 80 Конституції України (справа № 1-35/2000);

- висновок від 21 грудня 2000 року № 4-в/2000 у справі про зміни до статті 98 Конституції України (справа № 1-45/2000);

- висновок від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України (справа № 1-11/2001);

- висновок від 4 липня 2001 року № 2-в/2001 у справі про внесення змін до статті 81 Конституції України (справа № 1-34/2001);

- висновок від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002 щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89' (справа № 1-22/2002);

- висновок від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 у справі про внесення змін до статей 29, 50, 78 та інших Конституції України (реєстраційний № 3207-1) (справа № 1-40/2003);

- висновок від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України (реєстраційний номер № 4105);

- висновок від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81 та інших Конституції України (реєстраційний № 4180);

- висновок від 16 березня 2004 року № 1-в/2004 у справі про законопроект № 4105 із внесеними до нього поправками.

Отже, процес внесення змін до Конституції України офіційно був започаткований 1999 р., про що засвідчують висновки Конституційного Суду України щодо відповідності поданих законопроектів про внесення змін до Основного Закону України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Втім, серед цих законопроектів слід вирізнити проект Закону України від 1 липня 1999 р. про внесення змін до статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та п. 6 розд. XV Конституції України. Цей законопроект передбачав внесення змін не до окремих, а до низки статей Конституції України. Його розробили опозиційні до Президента України народні депутати України, які, відповідно до ст. 93 Основного Закону України, використали своє право

Парламентський законопроект пропонував внести зміни, які регламентували б організацію і порядок роботи органів Верховної Ради України, засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону, статус, організацію і порядок діяльності Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини законами України (п. 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), розширення функцій Конституційного Суду України через ухвалення ним не лише рішень, а й висновків із питань, передбачених Конституцією України (ст. 150), та ін<sup>18</sup>.

З огляду на загострення суперечностей між Президентом України і Верховною Радою України, необхідність подолання протистояння і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої та виконавчої влади і з метою з'ясування позиції громадян України щодо деяких актуальних питань функціонування Верховної Ради України, 16 квітня 2000 р. було проведено всеукраїнський референдум за народною ініціативою, яким пропонувалося внесення змін до Конституції України. На референдумі з'ясовувалися позиції громадян України щодо доповнення Конституції України положеннями про дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України у разі, якщо вона протягом одного місяця не зможе сформулювати постійно діючу парламентську більшість або затвердити протягом трьох місяців Державний бюджет України (ст. 90), про вилучення з Конституції України норми, що народні депутати України не можуть бути без згоди парламенту притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (ст. 80), про зменшення складу Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів (ст. 76), про необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, де одна із палат представляла б інтереси регіонів країни<sup>19</sup>. За ці пропозиції громадяни України проголосували схвально: було подано залежно від пропозиції 81, 68-89, 91% голосів громадян України від тих, хто взяв участь у референдумі. Отже, результати референдуму засвідчували про повну підтримку винесених на нього питань та ймовірний, на думку академіка НАН України В. М. Литвина, перерозподіл державної влади, концентра-

цію чільних владних повноважень довкола інституту президентства, зростання впливу регіонів на процес державного управління<sup>20</sup>.

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

Аналіз законопроектів свідчить, що вони пропонували різні підходи до виконання рішень референдуму. Президентський законопроект передбачав внесення відповідно до результатів референдуму змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України, що посилювало б вплив глави держави на Верховну Раду України<sup>21</sup>. Парламентський законопроект орієнтував на зміну форми державного правління в Україні. Поряд із змінами, що збігалися із зазначеними вище змінами президентського законопроекту статей 76, 80, 90, 106 Конституції України, парламентський законопроект передбачав внесення змін і доповнень також до статей 75, 76, 79, 80, 84, 85, 93, 94, 96, 97, 98, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 122, 150 та інших Основного Закону України, пов'язаних із запровадженням в Україні двопалатного парламенту, перерозподілом повноважень між Верховною Радою України і Президентом України та зміною статусу Кабінету Міністрів України<sup>22</sup>.

На думку народних депутатів України, внесення таких змін до Конституції України зумовлено не тільки результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., а й необхідністю подальшого вдосконалення Конституції України, її адаптації до правових основ європейської демократії. З міркуваннями народних депутатів України я повністю погоджуюсь.

Пропозиції президентського і парламентського законопроектів щодо внесення змін до статей 90 і 106 Консти-

туції України збігалися. Статтю 90 пропонувалося доповнити ч. 5 такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу депутатську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України». У ст. 106 пропонувалося п. 8 частини першої чинної конституційної норми «Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися» доповнити словами: «та, в інших випадках, передбачених Конституцією України»<sup>23</sup>, що в цьому випадку малося на увазі зазначене вище доповнення до ст. 90 Основного Закону України. Гадаю, що такі доповнення сприяли би певній консолідації народних депутатів України. Конституційний Суд України визнав<sup>24</sup> що запропоновані обома законопроектами зміни до ст. 90 та п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України відповідали конституційним вимогам.

Щодо інших пропозицій обох законопроектів, то Конституційний Суд України оцінив їх по-різному. Запропоновані Президентом України зміни до ст. 76 - зменшити склад Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів України, а ч. 3 ст. 80 - «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані» - вилучити Конституційний Суд України визнав їх такими, що відповідали вимогам статей 157 і 158 Конституції України<sup>24</sup>. Зміни і доповнення, запропоновані народними депутатами України до низки статей, були визнані такими, що не відповідали конституційним вимогам або по них було припинено провадження. Так, Конституційний Суд України визнав зміни до ст. 80 Основного Закону України, викладені в редакції парламентського законопроекту «Народні депутати і сенатори України не можуть бути без згоди Верховного Суду України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», як такі, що не відповідали вимогам статті 157 Конституції України, оскільки передбачали обмеження прав і свобод

іподини і громадянина<sup>25</sup>. Крім цього, Конституційний Суд України припинив провадження в частинах, що стосувалися запропонованих парламентським законопроектом змін до статей 75, 76, 79, частин 1 і 2 ст. 80, статей 84, 85, 88, 93, <4, 96, 97, 106, 107, 109, 113, 114, 115, 116, 122, 126, 128, ПІ, 150 Конституції України та доповнення її статтями К2.І; 84.1; 101.1; 101.2; 101.3; 101.4; 101.5; 101.6; 101.7; 101.8; 101.9; 101.10; 101.11; 101.12; 101.13; 101.14; 101.15; 101.16. Він мотивував це відсутністю комплексних змін і необхідністю системного підходу до їх внесення<sup>26</sup>.

Отже, виходячи з політичної ситуації, що склалася, з погребі внесення комплексних змін до Конституції України, Президент України 29 травня 2000 р. видав указ, чким передбачив створення конституційної комісії з розроблення пакета відповідних змін до Основного Закону України. Конституційна комісія мала визначитися з принципами та порядком формування двопалатного парламенту, оптимальним визначенням поняття «постійно діюча парламентська більшість», із переглядом змісту депутатського імунітету, кількістю членів парламенту, розв'язати деякі інші важливі питання.

Зваживши на часті виходи деяких народних депутатів України, обраних за партійними списками, зі складу однієї фракції та переходом до іншої, частина народних депутатів України 1 грудня 2000 р. подала до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстраційний № 6254). У ньому передбачалося доповнити ст. 81 положенням, що у разі виходу народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії, блоку політичних партій, зі складу фракції цієї партії, блоку партій, його повноваження припиняються достроково на підставі закону. На мою думку, ця пропозиція заслуговує того, щоби бути прийнятою. Конституційний Суд України це положення законопроекту в своєму висновку від 4 липня 2001 року визнав таким, що відповідає конституційним вимогам<sup>27</sup>.

Положення зазначених вище парламентських законопроектів про внесення змін до Основного Закону України з урахуванням висновків Конституційного Суду України Оуло використано у новому законопроекті «Про внесення змін і доповнень до Конституції України», поданому на

родними депутатами України до парламенту 23 лютого 2001 р. (№7091). Крім положень попередніх законопроектів, тут передбачалася низка нових пропозицій: утворення парламентської (депутатської) більшості й формування нею складу уряду (ст. 82); розширення повноважень Верховної Ради України щодо призначення на посаду і звільнення з посади Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України, затвердження нею персонального складу уряду, деяких керівників центральних органів виконавчої влади (ст. 85); пропорційне обрання керівників органів парламенту відповідно до представництва в ньому політичних сил (нова стаття 89'); зменшення кількості народних депутатів з трьох четвертих до двох третіх від конституційного складу парламенту, які могли б прийняти рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111); у разі дострокового припинення повноважень Президента України покладання виконання його обов'язків не на Прем'єр-міністра України, а на Голову Верховної Ради України (ст. 112); відповідальність уряду вже 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 (статті 116, 118) тощо.<sup>28</sup>

Цей законопроект був поданий до Конституційного Суду України. Народні депутати України обумовлювали прийняття зазначених змін і доповнень до Основного Закону України необхідністю «чіткішого розподілу обов'язків гілок влади», посилення взаємозв'язку та взаємної відповідальності між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, а також звільнення Президента України від виконання певних обов'язків, які, на їх думку, були «причиною зайвих напружень у відносинах між гілками влади»<sup>29</sup>.

Своє ставлення щодо зазначених пропозицій народних депутатів висловили Президент України і Кабінет Міністрів України в листах до Конституційного Суду України. Президент України зазначив, що більшість положень парламентського законопроекту, на його думку, не відповідала вимогам ст. 157 Конституції України. Кабінет Міністрів України в запропонованих законопроекті імшах і донов-

неннях бачив в основному надання парламентові та урядові повноважень, які за Конституцією України здійснює Президент України, і що це може призвести до розбалансування передбаченого Конституцією України механізму рівноваги між органами законодавчої, виконавчої та судової влади<sup>30</sup>.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення парламентського законопроекту відповідали вимогам Конституції України, крім одного доповнення, що комітети Верховної Ради України також «здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами», по якому було припинено конституційне провадження<sup>31</sup>.

Але процес політичної реформи в Україні шляхом внесення змін до Конституції України сповільнився. Президент України у зверненні до українського народу 24 серпня 2002 р. запропонував прискорити його. Шостого березня 2003 р. він сам подав до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» з винесенням його на всенародне обговорення в березні - травні 2003 р.<sup>32</sup>

Враховавши пропозиції, що надійшли під час всенародного обговорення цього законопроекту, а також результати соціологічних досліджень щодо ставлення громадян України до питань переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, перерозподілу конституційних повноважень між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України та інших основних положень законопроекту, глава держави подав до Верховної Ради України (19 червня 2003 р.) оновлений законопроект «Про внесення змін до Конституції України»<sup>33</sup>.

Водночас із цим група народних депутатів Верховної Ради України: 161 народний депутат - А. С. Матвієнко, В. Л. Мусіяка, А. І. Мартинюк, О. О. Мороз, Ю. Г. Ключковський та ін., опозиційно налаштованих щодо влади, - підготувала свій (парламентський) альтернативний законопроект «Про внесення змін до Конституції України», який був поданий до Верховної Ради України 1 липня 2003 р. (реєстраційний № 3207-1)<sup>34</sup>.

Відзначимо, що обидва законопроекти (президентський і парламентський) були опубліковані також у пресі. Їх оприлюднення мало позитивне значення, оскільки обидва законопроекти набули гласності, що дало змогу фахівцям і громадянам України в цілому (звичайно, хто цього бажав) ознайомитися з їхнім змістом, порівняти і проаналізувати положення законопроектів, критично усвідомити пропозиції, побачити тотожні й відмінні аспекти в них, мету, яку переслідували автори, їхні стратегічні наміри і тактичні маневри.

Президентський і парламентський законопроекти «Про внесення змін до Конституції України» згідно з Постановою Верховної Ради України від 11 липня 2003 р. «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховної Ради України»<sup>35</sup> Головою Верховної Ради України були направлені до Конституційного Суду України для надання ним висновку щодо відповідності законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Проте Президент України у серпні 2003 р. вирішив відкликати свій законопроект із Конституційного Суду України, що й було зроблено Головою Верховної Ради України у вересні 2003 р. В. М. Литвин повернув Президентові України його законопроект про внесення змін до Конституції України<sup>36</sup>.

«(Л)мніонрогін про внесення змін до Конституції України {N < i i p i n n n n n n № 1207 1), поданий 161 народним депутатом України, Конституційний Суд України 30 жовтня 2001 р розі іяіун. Він визнав законопроект таким, що не суперечив вимогам статей 157 і 158 Конституції України і, зокрема, не спрямований на ліквідацію незалежності і порушення територіальної цілісності України, а також не передбачав скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина»<sup>37</sup>.

Водночас Конституційний Суд України визнав, що не відповідали вимогам ст. 157 Конституції України положення запропонованих змін щодо віднесення до повноважень Верховної Ради України тлумачення законів України (п. 3 ч. 1 ст. 85) і вилучення з повноважень Конституційного Суду України офіційного тлумачення законів України (п. 2 ч. 1 ст. 150)<sup>38</sup>.

Зауважимо, що хоча законопроект «Про внесення змін до Конституції України», поданий Президентом України, був відкликаний із Конституційного Суду України і став уже історією, критичне усвідомлення та аналіз змісту його положень і порівняння з положеннями законопроекту з цього питання, поданого 161 народним депутатом України, має актуальне значення. Законопроект про внесення змін до Конституції України, поданий Президентом України, підтримувала парламентська більшість, яка становила абсолютну більшість від конституційного складу Верховної Ради України, але не кваліфіковану більшість, що необхідно для прийняття закону про внесення змін до Конституції України. Законопроект із цього ж питання, поданий 161 народним депутатом України, – це законопроект парламентської опозиції. Порівняння пропозицій цих законопроектів дає змогу встановити тотожні та відмінні за змістом положення, наміри авторів законопроектів висловити свої можливі міркування щодо запропонованих пропозицій. Комплексне вивчення, аналіз змісту положень цих законопроектів, різних підходів і поглядів щодо проведення конституційної реформи в Україні заслуговує на увагу. Тим більше якщо врахувати, що процес проведення політичної реформи дуже складний, дії політичних сил, причетних до нього, часто змінюються залежно від політичної ситуації, про що свідчать події у Верховній Раді України 8 квітня 2004 р., коли відбулося голосування за законопроект про внесення змін до Конституції України. Змін до Основного Закону України не було внесено, оскільки за законопроект № 4105 проголосували 294 народні депутати України, що недостатньо для прийняття такого закону. Ця подія ще раз підтвердила суперечливість і непередбачуваність процесу проведення реформи політичної системи в Україні. Тому порівняльний аналіз положень обох законопроектів про внесення змін до Конституції України, можливі міркування щодо них актуальні й сьогодні.

Голова Верховної Ради України, академік НАН України В. М. Литвин на сесії Загальних зборів НАН України 29 квітня 2004 р.<sup>39</sup> говорячи про місію і роль соціогуманітарних наук нії сучжнрму *цщс^ЩЩіу'еггіі* розвитку українського суедіільствд, зазначив гдо нйрі їх блок вихо-

дить на перший план, що їх головним завданням є, крім осмислення історичного досвіду, вкрай потрібного, «ви-роблення загального проекту державного облаштування України», що державне будівництво, політична реформа потребують всебічного фахового обґрунтування .

Аналіз пропозицій обох законопроектів проводитиметься виходячи з основних принципів гуманізму і демократії та їх реального втілення в життя. Крізь призму цих принципів зіставлятимемо, чи сприятиме запропонована нова конституційна норма гуманізації й демократизації суспільного та державного життя, чи реалізується принцип народовладдя, чи розширюватиметься участь громадян України в управлінні державними справами, чи зростатиме кількість учасників процесу народовладдя у прийнятті та реалізації нової конституційної норми, чи сприятиме вона посиленню відповідальності кожної гілки державної влади перед народом.

Президентський і парламентський законопроекти пропонували внести зміни й доповнення до значної кількості статей Конституції України. Так, президентський законопроект передбачав внесення змін і доповнень до 25 статей Основного Закону України (до статей 76, 77, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 103, 104, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 121, 126, 128, 141, 148), а парламентський законопроект – до 32 статей (до статей 29, 59, 78, 81, 82, 85, 88, 89, 90, 92, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 126, 128, 133, 136, 140, 141, 142, 143, 150).

Отже, обидва законопроекти пропонували внести значні зміни. Розгляньмо їх відповідно до структури Основного Закону України, аналізуючи і порівнюючи запропоновані положення та висловлюючи можливі свої міркування щодо них.

## **ЗАХИЩАЮЧИ ПРАВА І СВОБОДИ АЮДИНИ**

Одним із основних принципів Конституції України, за яким регулюються суспільні відносини, є принцип послідовного гуманізму. В Основному Законі України (ст. 3) зафіксовано, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю, що права і свободи людини та гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави<sup>1</sup>.

Внесення змін до розділу II Конституції України, що присвячений правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, пропонував парламентський законопроект. Президентський законопроект до цього розділу ніяких пропозицій не передбачав. Народні депутати пропонували внести зміни до ст. 29 Конституції України, скоротивши з 72 до 48 годин граничний строк тримання особи під вартою без умотивованого рішення суду, коли такий захід застосовується в разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його попередити. Так, ч. 3 ст. 29 законопроект пропонував викласти у такій редакції: «У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сорока восьми годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сорока восьми годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою»<sup>2</sup>.

Зазначена вище пропозиція парламентського законопроекту спрямована на посилення конституційних гарантій права людини на свободу та особисту недоторканність, оскільки таке право закріплено у ст. 29 (ч. 1) Конституції України, і ця ж стаття (ч. 2) визначає: «Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду<sup>3</sup>, тільки на підставі та в порядку, встановлених законом»<sup>3</sup>.

Гадаю, що доцільною була пропозиція парламентського законопроекту доповнити ст. 59 Конституції України таким положенням: «Порядок та способи надання правової допомоги визначаються законом». Ця стаття Основного Закону України закріплює право кожного на правову допомогу. Крім того, Конституція України визначає можливість надання цієї допомоги і безоплатно. Вона фіксує, що у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно<sup>5</sup>. Отже, випадки, коли правова допомога надається безоплатно, треба визначити законом. Водночас Конституція України передбачає вільність у виборі захисника своїх прав. І для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час вирішення справ у судах та інших державних органах в Україні згідно з Конституцією України діє адвокатура.

Отже, пропозиції парламентського законопроекту щодо внесення змін до вказаних вище статей Конституції України були спрямовані на посилення конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина.

## **ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Президентський і парламентський законопроекти пропонували великий масив змін до розділу IV Основного Закону України, присвяченого парламентові нашої країни: Верховній Раді України - цьому єдиному органу законодавчої влади в Україні. І така увага з боку Президента України і народних депутатів України обґрунтована, оскільки мета конституційної реформи спрямована на те, щоби сприяти переходові країни від президентсько-парламентської форми державного правління до парламентсько-президентської. Президентський законопроект пропонував внести зміни до 12 статей, а парламентський - до 11 статей Конституції України, що стосувалися формування Верховної Ради України, організації та порядку її роботи, розширення її повноважень і дострокового їх припинення тощо. Зазначимо, що пропозиції законопроектів часто і не збігалися.

Президентський законопроект пропонував внести зміни до Конституції України, що стосувалися виборчої системи, формування складу Верховної Ради України і терміну її повноважень, чого не передбачав парламентський законопроект. Так, президентський законопроект пропонував вибори народних депутатів проводити, відповідно до закону, на пропорційній основі (ч. 1 ст. 76), а строк повноважень Верховної Ради України встановити п'ять років (ч. 2 ст. 76)<sup>6</sup>. Зазначимо, що вибори до парламенту України в березні 2002 р. відбулися за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, а строк повноважень за чинною Конституцією України становить чотири роки<sup>7</sup>.

Пропозиція президентського законопроекту про проведення виборів до Верховної Ради України за пропорційною виборчою системою заслуговує того, щоб бути прийнятою парламентом. Ця пропозиція сприйнята більшістю народних депутатів України та була зафіксована в компромісному законопроекті про внесення змін до Конституції України № 4105 (законопроект підтримувала парламентська більшість, за винятком окремих її членів, комуністи і соціалісти) та в законопроекті № 4180 парламентської більшості. У прикінцевих положеннях цих законопроектів (п. 2) зазначалося, що конституційний склад парламенту у кількості 450 депутатів України обирається на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до закону. Щоправда, цих змін не внесено до Конституції України, проте парламентом прийнято Закон України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України», який уже фіксує норму, що «вибори народних депутатів здійснюються за пропорційною системою» (п. 3 ст. I)<sup>8</sup>.

Проведення виборів народних депутатів України на цьому етапі розвитку українського суспільства та Української держави за мажоритарною системою, коли є наявною можливість владними структурами використати

адміністративний ресурс, а олігархам вплинути на частину населення за допомоги незаконних методів, себе не виправдовує, про що свідчать вибори народних депутатів України і депутатів до місцевих рад в багатьох виборчих округах у 1998 і 2002 рр. Це по-перше. По-друге, вибори за виборчими списками політичних партій і виборчих блоків політичних партій покликані підвищити рівень відповідальності народних депутатів України перед партіями, від яких вони обрані, а партій - перед українськими громадянами, які за них проголосували. По-третє, за пропорційною виборчою системою до парламенту зможуть бути обрані лише зміцнілі та авторитетні партії, яким громадяни України виявили більше довір'я, ніж іншим, і сподіваються, що через Верховну Раду України партії будуть реалізовувати положення своїх передвиборчих програм. По-четверте, політичні партії або виборчі блоки політичних партій, які обрані до парламенту, зможуть самі або в коаліції зі своїх народних депутатів України створити сталу (а не ситуативну) парламентську більшість, яка зможе сформувати сильний свій або коаліційний уряд, який матиме підтримку у Верховній Раді України і можливість працювати не рік-два, як було до цього часу, а більш тривалий термін, можливо, навіть протягом строку повноважень парламенту, який цей уряд сформував, і за роботу якого відповідатиме парламентська більшість.

По-п'яте, є надія, що представники найвпливовіших політичних партій, які будуть обрані до парламенту, зможуть консолідуватися навколо основної мети - утвердження незалежності України, зміцнення її авторитету і ролі на міжнародній арені, прискорення соціально-економічного розвитку і на цій основі підвищення життєвого рівня українського народу.

Ось таким, як на мене, має бути позитивний аспект проведення виборів народних депутатів України на засадах пропорційної виборчої системи. Водночас слід зазначити й те, що заміна змішаної виборчої системи пропорційною має і тіньовий аспект: веде до певних обмежень прав громадян України, зокрема, «бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування» (ч. 1 ст. 38)<sup>5</sup>, оскільки у виборчі списки кандидатів у депутати від партій (блоків) можуть бути внесені, здебільшого, члени партій, а не будь-які громадяни України, які згідно із Законом України від 18 жовтня 2001 р. «Про вибори народних депутатів України» мали право самовисуватися кандидатом у депутати у відповідному одномандатному окрузі поданням заяви до окружної виборчої комісії про бажання балотуватись у цьому окрузі<sup>6</sup>.

У майбутньому, коли в Україні утвердиться демократія і підвищиться правова культура громадян України, коли вони свідомо зможуть зробити свій вибір щодо кандидата у народні депутати України, на мою думку, потрібно буде повернутися до проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою.

Президентський законопроект передбачав також змінити термін чергових виборів до Верховної Ради України, а саме: проводити їх у рік, протягом якого проводяться чергові вибори Президента України, чергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим та до органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 77). Законопроектом пропонувалося чергові вибори до Верховної Ради України проводити протягом п'ятого року повноважень Верховної Ради України, обраної на чергових виборах (ч. 2 ст. 77)<sup>7</sup>.

Вважаю, що пропозиція про встановлення повноважень Верховної Ради України п'ять років і проведення чергових виборів до парламенту протягом п'ятого року повноважень Верховної Ради України та в рік, протягом якого проводяться чергові вибори Президента України, чергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, є прийнятною. Якщо чергові вибори Президента України і Верховної Ради України проводитимуться у різні роки, то затрати бюджетних коштів, людських сил і часу будуть значно більші, ніж тоді, коли б вони проводилися одночасно. І ще, на мою думку, один дуже важливий чинник: проведення виборів в один і той же час певною мірою створить можливість виборцям глибше усвідомити

політичну ситуацію в країні і чіткіше зробити свій вибір щодо майбутніх Президента України і народних депутатів України, а різним політичним силам більше думати про інтереси народу, а не лише про здобуття влади, краще оцінювати свої можливості і сили та чіткіше орієнтуватися в ситуації. Гадаю, що найкращим часом для проведення таких виборів був би строк кінець листопада - початок грудня, оскільки в цей час люди вільніші від турбот, особливо сільськогосподарські працівники, також закінчується виробничий рік і вже попередньо можна підводити підсумки своєї роботи.

Президентський законопроект, дотримуючись чинного конституційного положення, що позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період 60 днів од дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, пропонував строк повноважень Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах, встановити таким, що залишився до проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Обома законопроектами пропонувалося внести зміни до ст. 78 чинної Конституції України, що стосувалися положень окремих повноважень народних депутатів. Президентський законопроект передбачав внесення до положення чинної Конституції України, що «народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі»<sup>9</sup>, такого доповнення - «обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного або наглядового органу підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку... У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складання повноважень народного депутата України»<sup>10</sup>.

Тотожним є зміст внесення змін до ст. 78 і парламентського законопроекту. Його відмінність від прези-

дентського - лише в тім, що в президентському законопроекті передбачалася неможливість народним депутатом «обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною діяльністю», а в парламентському законопроекті конкретніше вказувалося, що розумілося під іншими посадами, а саме: народні депутати не могли б обіймати посад в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, утворених цими органами закладах, підприємствах, установах та організаціях (зокрема й на безоплатній основі), а також входити до складу керівного або наглядового органу підприємства, товариства або організації, що має на меті одержання прибутку<sup>11</sup>. На мою думку, варто було б внести зміни до Конституції України, запропоновані в редакції парламентського законопроекту, адже в ньому повніше й чіткіше виписано норми.

Як у президентському, так і в парламентському законопроектах пропонувалося внести доповнення про дострокове припинення повноважень народного депутата України (ст. 81). Воно передбачалось у таких випадках.

По-перше, в разі виникнення обставин, що порушували вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Обидва законопроекти пропонували протягом 20 днів усунути ці обставини. Парламентським законопроектом передбачався і механізм дострокового припинення повноважень народного депутата у даній ситуації: він мав припинити таку діяльність або подати особисту заяву про складання повноважень народного депутата України<sup>12</sup>.

По-друге, у разі виходу (виключення) народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зі складу парламентської фракції цієї партії (виборчого блоку політичних партій). Дострокове припинення повноважень народних депутатів за таких умов парламентським законопроектом передбачалося за рішенням суду, а президентським законопроектом - на підставі закону за рішенням вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) від дати прийняття такого рішення. Гадаю, що положення президентського

законопроекту більш прийнятні, оскільки партії включали до списку своїх представників, то й самі мають їх виключати, а на їхнє місце пропонувати наступних у партійному списку кандидатів.

По-третє, за відсутності народного депутата без поважних причин на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Проте президентський і парламентський законопроекти вказували на різні строки такої відсутності. За президентським законопроектом дострокове припинення повноважень народного депутата України передбачалося за його відсутності без поважних причин на 20 пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року, а за парламентським законопроектом - нездійснення ним без поважних причин депутатських повноважень протягом чотирьох місяців<sup>14</sup>.

Гадаю, що запровадження зазначених вище конституційних норм є правомірним, адже вони спрямовані на підвищення відповідальності народних депутатів України і дотримання ними етичних норм, трудової дисципліни.

Водночас президентський і парламентський законопроекти пропонували чинне конституційне положення «Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» (ч. 3 ст. 81)<sup>15</sup> викласти у новій редакції. Так, президентський і парламентський законопроекти пропонували приймати рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата у разі складання повноважень за його особистою заявою, припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України (пункти 1, 4 ч. 2 ст. 81), відсутності його без поважних причин на 20 пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року (за президентським законопроектом) і нездійснення без поважних причин депутатських повноважень протягом чотирьох місяців (за парламентським законопроектом). Зазначимо, що таке рішення передбачалося приймати Верховною Радою України.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата за парламентським законопроектом мало прийматися Верховною Радою України також у разі визнання його недієздатним чи безвісно відсутнім (п. 3 ч. 2 ст. 81).

Президентський законопроект пропонував рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата приймати в судовому порядку, якщо ним не усунуто протягом 20 днів обставин, які порушували вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. За цим же законопроектом передбачалося припинення повноваження народного депутата України у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, визнання його недієздатним чи безвісно відсутнім від дати набрання чинності рішенням суду.

Президентський законопроект передбачав також дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України - у день відкриття першого засідання Верховної Ради України за участю новообраних на позачергових виборах народних депутатів України.

У разі смерті народного депутата України обидва законопроекти передбачали доповнення до ст. 81 про припинення його повноваження від дня видачі свідоцтва про смерть<sup>16</sup>.

Отже, пропозиції президентського і парламентського законопроектів, що стосуються дострокового припинення повноважень народного депутата України, за змістом майже збігаються. Окремі відмінності були лише щодо механізмів їх здійснення.

В обох законопроектах передбачалося внесення змін і доповнень до Основного Закону України щодо аспектів організації та порядку роботи Верховної Ради України, її повноважень. Пропозиції законопроектів за змістом різнилися. Це стосувалося багатьох статей Конституції України. Так, парламентський законопроект пропонував ч. 5 ст. 82 викласти в такій редакції: «Організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюю-

ється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України»<sup>17</sup> на відміну від чинної конституційної норми «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України»<sup>18</sup>. Отже, нова редакція ч. 5 ст. 82 Основного Закону України передбачала визначення організації та порядку діяльності парламенту не законом про регламент Верховної Ради України, а Регламентом Верховної Ради України. Відповідно до ст. 94 Конституції України закон про регламент Верховної Ради України повинен підписати Президент України і офіційно його оприлюднити. Регламент Верховної Ради України (а не закон про регламент) мав бути актом, який такої процедури не потребує. Таким чином народні депутати України намагалися в організації роботи парламенту стати незалежними від Президента України.

З огляду на запропоновану зміну до ч. 5 ст. 82 у парламентському законопроекті логічно передбачалася зміна ч. 3 ст. 88 Конституції України, де зазначалося, що «Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України»<sup>19</sup>.

Президентський законопроект внесення таких змін не передбачав. Проте у запропонованій ст. 82 він об'єднав майже всі положення статей 82 і 83 чинної Конституції України, а в запропонованій новій за змістом ст. 83 передбачав внесення суттєвих доповнень щодо створення у Верховній Раді України постійно діючої парламентської більшості та організації її діяльності. Законопроект пропонував зафіксувати положення, що у Верховній Раді України на основі узгодження та поєднання політичних позицій політичними партіями (виборчими блоками політичних партій, коаліцією політичних партій) із числа народних депутатів України формується постійно діюча більшість від конституційного складу Верховної Ради. Вказувався і термін її утворення. Відповідно до пропозиції така більшість «утворюється протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верхов-

ної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності постійно діючої більшості»<sup>20</sup>. Запровадження такої конституційної норми, на думку Президента України, створило б можливість главі держави впливати на народних депутатів таким чином, щоб вони краще організовувалися і консолідовувалися, брали на себе відповідальність за стан справ у державі, за дії уряду<sup>21</sup>.

Необхідність створення із народних депутатів України у Верховній Раді України сталої парламентської більшості (а не ситуативної), на мою думку, існує, оскільки наявність такої більшості сприятиме продуктивнішій роботі парламенту, підвищенню її ефективності. Втім, спрямованість роботи такої депутатської більшості має бути сконцентрована на розбудові української держави, прискоренні її соціально-економічного розвитку і на цій основі - підвищенні добробуту всіх верств населення України, а не на обстоюванні своїх вузькопартійних, кланово-олігархічних інтересів, боротьбі за владу.

Щодо створення постійно діючої парламентської більшості під впливом Президента України, як результат його тиску на народних депутатів України, вважаю крайнім заходом з боку глави держави, який не завжди себе виправдовує і, як на мене, викликає у частини із них внутрішнє несприйняття, що веде в підсумку до негативного результату. Свіжим прикладом цьому може бути голосування 8 квітня 2004 р. у Верховній Раді України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, який не набрав необхідної кількості депутатських голосів («за» законопроект № 4105 проголосували 294 народні депутати України, а конституційна норма вимагає щонайменше 300 депутатських голосів), хоча депутати парламентської більшості разом із депутатами комуністами і соціалістами у Верховній Раді України складають близько 320 осіб, що було б достатньо для прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Частина народних депутатів України парламентської більшості із різних причин (допускаю, що також із зазначеної вище) під час голосування за цей законопроект була відсутня або не взяла в ньому участі<sup>22</sup>.

Президентський законопроект водночас із пропозицією створення в парламенті постійно діючої більшості у ч. 3 ст. 83 Конституції України пропонував зафіксувати, на мій погляд, дуже важливе положення про гарантії додержання прав і парламентської меншості, тобто опозиції. Законопроект містив таке положення: «Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності постійно діючої більшості від конституційного складу Верховної Ради України, гарантії додержання прав парламентської меншості встановлюються Конституцією України, відповідним законом<sup>23</sup> та законом про регламент Верховної Ради України»<sup>23</sup>.

Парламентський законопроект положень, тотожних зазначеним вище положенням президентського законопроекту до ст. 83 Конституції України, не передбачав.

Обидва законопроекти пропонували значні зміни і доповнення щодо повноважень Верховної Ради України (ст. 85). Ці зміни й доповнення були пов'язані із запропонованим перерозподілом повноважень між Верховною Радою України і Президентом України. Передбачалося розширення повноважень Верховної Ради України з кадрових питань, зокрема порядку призначення Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України і припинення їхніх повноважень, призначення та звільнення Голови Національного банку України, складу Ради Національного банку України, Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Так, президентський і парламентський законопроекти пропонували внести зміни до п. 12 ч. 1 ст. 85, надавши повноваження Верховній Раді України призначати Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів України. За чинною Конституцією України Верховна Рада України лише надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України<sup>24</sup>. Щоправда, між пропозиціями президентського і парламентського законопроектів щодо процедури призначення Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України були деякі відмінності. Президентський законопроект пропонував повноваження Верховної Ради викласти в

такій редакції: до повноважень Верховної Ради України належить «12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, крім випадків, передбачених Конституцією України, припинення повноважень осіб на цих посадах, прийняття відставки Прем'єр-міністра України»<sup>25</sup>. Парламентський законопроект свої пропозиції викладав у дещо іншій редакції: до повноважень Верховної Ради України належить «12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, звільнення з посади та прийняття відставки Прем'єр-міністра України; затвердження за поданням Прем'єр-міністра України персонального складу Кабінету Міністрів України; затвердження на посадах або звільнення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»<sup>26</sup>.

Отже, обидва законопроекти передбачали, що Верховна Рада України мала призначати за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, приймати його відставку. Відмінність у запропонованих положеннях полягає в тому, що за президентським законопроектом Верховна Рада України мала б призначати лише частину членів Кабінету Міністрів України і припиняти їхні повноваження, а за парламентським законопроектом Верховна Рада України мала б не тільки приймати відставку Прем'єр-міністра України, а й звільняти його, затверджувати за поданням Прем'єр-міністра України весь персональний склад Кабінету Міністрів України, затверджувати на посадах чи звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України окремих членів Кабінету Міністрів України.

Пропозиції президентського і парламентського законопроектів щодо призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України і прийняття його відставки цілком прийнятні, оскільки вони передбачають демократизацію цього процесу: призначатиме Прем'єр-міністра України і прийматиме його відставку не „ одна особа (навіть найвища посадова - глава держави), а колегіальний орган у складі щонайменше 226 народ-

них депутатів України. Щодо пропозицій про призначення членів Кабінету Міністрів України і припинення їхніх повноважень, то, на мою думку, демократичніший підхід передбачає парламентський законопроект, адже за ним усіх членів уряду за поданням Прем'єр-міністра мав би затверджувати колегіальний орган - парламент абсолютною більшістю голосів (мінімум 226 народними депутатами України), а не лише двома особами, хоча найвищими за посадою: Президентом і Прем'єр-міністром України. Гадаю, що призначення і звільнення Прем'єр-міністра України, членів уряду Верховною Радою України посилює її вплив, сприяло б стабілізації складу Кабінету Міністрів України, підвищенню ефективності його роботи, усувало б можливі суб'єктивні оцінки його діяльності з боку Президента України. Згадаймо, що за 13 років незалежності України уряд В. Ф. Януковича є одинадцятим.

Окрім зазначених вище пропозицій, парламентський законопроект пропонував внести низку змін, які розширювали би повноваження Верховної Ради України у вирішенні й інших кадрових питань. Зокрема, парламентський законопроект передбачав призначення на посаду та звільнення з посади Верховною Радою України Голови Національного банку України без подання його Президентом України (п. 18). За чинною Конституцією України, Голова Національного банку України затверджується Верховною Радою України за поданням Президента України<sup>27</sup>. Цей же законопроект передбачав призначення та звільнення Верховною Радою України всіх членів Ради Національного банку України (п. 19), всіх членів Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20)<sup>28</sup>. Чинна ж Конституція України фіксує норми, за якими Верховна Рада України призначає та звільняє лише половину Ради Національного банку України, призначає, але не звільняє половину складу Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення<sup>29</sup>.

Аналіз пропозицій президентського і парламентського законопроектів засвідчує протилежність їхніх підходів щодо визначення повноважень Верховної Ради

України у призначенні та звільненні інших посадових осіб. Чинна Конституція України фіксує таке повноваження Верховної Ради України, як «надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення».

Президентський законопроект ці повноваження Верховної Ради виключив. Проте парламентський законопроект, на противагу президентському законопроекту, передбачав розширення кола посадових осіб, на призначення яких парламент надавав би згоду. Залишаючи за Верховною Радою України повноваження на надання згоди призначення на посади та звільнення з посад Президентом України голів Антимонопольного комітету України та Державного комітету телебачення і радіомовлення України, парламентський законопроект передбачав надання Верховній Раді України права згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України голів Державної прикордонної служби України і Служби безпеки України. Водночас парламентський законопроект пропонував передати повноваження Президента України призначати на посаду та звільняти з посади Голову Фонду державного майна України Кабінетові Міністрів України, який призначав би та звільняв би його за згоди Верховної Ради України. До того ж парламентський законопроект передбачав за Верховною Радою України право надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Кабінетом Міністрів України голів Державної митної служби України та Державної податкової адміністрації України.

Парламентський законопроект пропонував розширити повноваження Верховної Ради України щодо призначення та звільнення Генерального прокурора України. Чинна Конституція України фіксує щодо цього таке повноваження Верховної Ради України - «надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України»<sup>32</sup>. Парламентський законопроект пропонував замінити цю конституційну норму. Замість права Верховної Ради України на надання

згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України парламентський законопроект передбачав надання Верховній Раді України нового повноваження - «призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України за поданням Президента України»<sup>33</sup>.

Обидва законопроекти пропонували внесення змін щодо строків обрання Верховною Радою України суддів судів загальної юрисдикції. Президентський законопроект пропонував здійснювати обрання суддів строком на десять років, а парламентський законопроект не вказував на строк обрання суддів, хоча виключив конституційну норму «обрання суддів безстроково»<sup>34</sup>.

Парламентський законопроект пропонував доповнити повноваження Верховної Ради України новим п. 37 такого змісту: «висловлення недовіри особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад»<sup>35</sup>.

Отже, з аналізу пропозицій президентського і парламентського законопроектів щодо розширення повноважень Верховної Ради України, що стосувалися перерозподілу повноважень між органами державної влади, порядку призначення та звільнення певних посадових осіб, можна зробити висновок, що пропозиції парламентського законопроекту в цьому аспекті були, на мою думку, прийнятнішими, оскільки спрямовані на значніше розширення повноважень Верховної Ради України як органу представницької демократії.

Обидва законопроекти пропонували й інші зміни щодо повноважень Верховної Ради України. Президентський законопроект із повноважень парламенту виключив таке повноваження, як «прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (п. 34 ч. 1 ст. 85)»<sup>36</sup>.

Вважаю цю пропозицію президентського законопроекту непринятною, оскільки вона спрямована на позбавлення можливості народних депутатів України

звернутися до Президента України, на послаблення зв'язків парламенту з главою держави, на відмежовування його від законодавчого органу державної влади.

Президентським законопроектом пропонувалося доповнити водночас повноваження Верховної Ради України ще такими (ст. 85), як «прийняття закону про регламент Верховної Ради України» (п. 15), встановлення державних символів України (п. 24), затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї, визначення законом правових засад майна, що належить Автономній Республіці Крим (п. 34)<sup>37</sup>.

Парламентський законопроект пропонував чинну конституційну норму: «Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання»<sup>38</sup> - доповнити положенням, що парламент здійснює інші повноваження, які відповідно і до законів України, а не лише Конституції України віднесені до його відання»<sup>39</sup>.

Конституційний Суд України у своєму висновку від 30 жовтня 2003 року № 1 - в/2003 погодився із запропонованою пропозицією і пропонував ч. 2 ст. 85 викласти в такій редакції: «Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції та законів України віднесені до її відання»<sup>40</sup>.

Водночас Конституційний Суд України щодо запропонованого доповнення висловив свої міркування. Він зазначив, що конституційний лад демократичної, правової держави має одним із головних принципів здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України прийняттям законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідала би принципів поділу влади, що закріплений у ч. 1 ст. 6 Конституції України. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю. Влада покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це логічно випливає зі змісту ст. 3 Конституції України, яка фіксує положення: «Людина, її життя і здоров'я,

честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення<sup>41</sup> прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Отже, повноваження Верховної Ради України, на мою думку, мають визначатися Конституцією України як Основним Законом держави.

Президентський законопроект пропонував доповнення, що уточняло, за якої умови Верховна Рада України могла приймати резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України, чого не передбачав парламентський законопроект. Так, підтверджуючи у ст. 87 норму чинної Конституції України, що «Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю<sup>42</sup> від конституційного складу Верховної Ради України», президентський законопроект пропонував доповнити її положенням: «за умови внесення погодженої в установленому порядку кандидатури для призначення Прем'єр-міністра України»<sup>43</sup>.

Водночас президентський законопроект пропонував положення чинної Конституції України «Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України»<sup>44</sup> доповнити, що воно це може розглядатись і «протягом останньої сесії Верховної Ради України»<sup>45</sup>.

Обома законопроектами пропонувалися часткові зміни до ст. 88, що стосувалися кількісного складу заступників Голови Верховної Ради України та порядку здійснення повноважень Голови Верховної Ради України. Причому пропозиції президентського і парламентського законопроектів відзначалися своїми відмінностями. Так,

президентський законопроект пропонував доповнити ч. 1 ст. 88 положенням: «Кількість заступників Голови Верховної Ради України визначається Верховною Радою України», тобто передбачалося їх збільшення<sup>46</sup>. Парламентський законопроект пропонував змінити порядок здійснення Головою Верховної Ради України своїх повноважень (ч. 3 ст. 88). Законопроект передбачав, що Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені Конституцією України, у порядку встановленому Регламентом Верховної Ради України<sup>47</sup>, а не в порядку, як за чинною Конституцією України, встановленому законом про регламент Верховної Ради України<sup>48</sup>.

Обидва законопроекти пропонували доповнення, що стосувалися органів Верховної Ради України (ст. 89). Зокрема, президентський законопроект передбачав доповнення, щоби Верховна Рада України обирала не лише голів комітетів Верховної Ради України, як за чинною Конституцією України, а також перших заступників, заступників і секретарів цих комітетів (ч. 1 ст. 89)<sup>49</sup>. Парламентський законопроект пропонував підсилити контрольну роль комітетів Верховної Ради України. З цієї метою він передбачав внесення до ч. 2 ст. 89 чинної Конституції України: «Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України», - доповнення: «та за дорученням Верховної Ради України здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України»<sup>50</sup>.

Конституційний Суд України це доповнення до ч. 2 ст. 89 у своєму висновку від 30 жовтня 2003 р. визнав таким, що відповідало конституційним вимогам, і погодився з пропозицією парламентського законопроекту викласти ч. 2 ст. 89 в такій редакції: «Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та за дорученням Верховної Ради України здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України»<sup>51</sup>.

Проте зазначимо, що шлях до затвердження ч. 2 ст. 89 у такій редакції був складним, про що свідчать як

наукова література, так і висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001, що стосувалися змісту пропонованого доповнення<sup>52</sup>.

У парламентському законопроекті про внесення змін до Конституції України від 1 липня 1999 р. доповнення до ч. 2 ст. 89 пропонувалось у зовсім іншій редакції, а саме: що комітети Верховної Ради України «здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України»<sup>53</sup>. Конституційний Суд України у своєму висновку від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 визнав зміст цього доповнення таким, що не відповідав вимогам ч. 1 ст. 157 Конституції України, тобто внесення таких змін призвело б до обмеження прав і свобод людини і громадянина<sup>54</sup>.

Такий висновок Конституційний Суд України, як на мене, аргументував досить ґрунтовно. Конституційно комітети Верховної Ради України не наділені правом здійснювати будь-які повноваження від імені парламенту. У Конституції України (ч. 2 ст. 89) чітко визначено статус, функціональне призначення комітетів, їхні повноваження: здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України<sup>55</sup>. Положення про те, що вони здійснюють парламентський контроль, відсутнє. І це правомірно. За чинною Конституцією України, парламентський контроль - це передусім контроль самої Верховної Ради України (п. 33 ч. 1 ст. 85). Він включає контроль за виконанням Державного бюджету України, контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, контроль за використанням позик, одержаних Україною від інших держав, іноземних банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України, надання Верховною Радою України згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (пункти 4, 13, 14, 15 ч. 1 ст. 85)<sup>56</sup>.

Водночас підкреслимо, що парламентський контроль, як зазначив Конституційний Суд України, є формою реалізації громадянами країни опосередковано їхніх конституційних прав<sup>57</sup>. Передусім це - право на здійснення влади через органи державної влади (ч. 1 ст. 5),

на участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38), на здійснення свого волевиявлення через вибори (ст. 69). Зазначимо, що, відповідно до чинної Конституції України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101), а з питань використання коштів Державного бюджету України - Рахункова палата, яка діє від імені Верховної Ради України (ст. 98)<sup>58</sup>.

Виходячи з цього, Конституційний Суд України зробив висновок, що здійснення парламентського контролю - право самої Верховної Ради України, яке реалізується нею безпосередньо чи опосередковано - через визначені Конституцією України державні органи, а її комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю і діють лише на стадії підготування та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України.

Крім цього, Конституційний Суд України зазначив і таке: пропозиції про те, що парламентський контроль здійснюється комітетами Верховної Ради України у межах та в порядку, встановлених «законами України» (ч. 2 ст. 89), не узгоджувалася з конституційним положенням (п. 33 ч. 1 ст. 85), за яким межі здійснення парламентського контролю Верховною Радою визначаються Конституцією, а не законами України<sup>59</sup>.

Народні депутати України в підготуванні законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстраційний №3207-1) врахували висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001. Вони замість положення парламентського законопроекту від 1 липня 1999 р., що комітети Верховної Ради України крім інших функцій, зазначених у чинній Конституції України, «здійснюють парламентський контроль у межах та в порядку, встановлених законами України»<sup>60</sup>, подали в законопроекті № 3207-1 доповнення до ч. 2 ст. 89 у новій редакції, що комітети Верховної Ради України «та за дорученням Верховної Ради України здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України»<sup>61</sup>.

Отже, редакція доповнення до ч. 2 ст. 89 законопроекту № 3207-1 суттєво відрізнялася від редакції доповнення до ч. 2 ст. 89 законопроекту від 1 липня 1999 р. По-перше, пропонувані зміни законопроекту № 3207-1 передбачали, що комітети Верховної Ради України могли здійснювати контрольні функції лише за її дорученням. По-друге, тепер пропонувані зміни узгоджувалися з іншими положеннями ст. 89 (ч. 3), зокрема з тим, що Верховна Рада України в межах її повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготування і попереднього розгляду питань<sup>62</sup>. Комітети за дорученням Верховної Ради України могли створювати такі комісії та за допомоги їх здійснювати таку перевірку.

Враховавши все це, Конституційний Суд України завважив, що запропоноване доповнення до ч. 2 ст. 89 у редакції законопроекту № 3207-1 не передбачало скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, тому відповідало конституційним вимогам і могло бути внесене як доповнення до цієї статті Конституції України<sup>63</sup>.

Президентський і парламентський законопроекти передбачали внесення доповнень до ст. 90, що стосувалися дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Положення обох законопроектів є тотожними в тому, що Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 60 днів після складання повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада не затвердила його новий склад<sup>64</sup>.

Водночас президентський і парламентський законопроекти мали також і відмінні положення щодо дострокового припинення повноважень парламенту. Президентським законопроектом пропонувалося внесення таких доповнень: Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано постійно діючої більшості від конституційного складу Верховної Ради України і якщо до 1 грудня Верховною Радою України не затверджено Державного бюджету України на наступний рік. У президентському законо-

проекті також зазначалися положення, що повноваження Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах, проведених через дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, не можуть бути припинені Президентом України протягом одного року від дня її обрання і що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців, що залишилися до проведення чергових виборів до Верховної Ради України<sup>65</sup>.

Такі положення були відсутні в парламентському законопроекті. Проте народні депутати України пропонували залишити чинне положення Конституції України, що Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися. Водночас вносилося положення про те, що рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президент України «приймає після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками, керівниками депутатських фракцій і груп». Норма чинної Конституції України «Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України» (ч. 4 ст. 90), доповнювалася положеннями, а також протягом одного року після ініціювання та розгляду Верховною Радою України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту<sup>66</sup>.

Гадаю, що положення обох законопроектів (президентського і парламентського) про внесення доповнень про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України варто було б об'єднати: разом вони створювали би кращий механізм дострокового припинення повноважень парламенту на випадок різних ситуацій.

А в цілому пропозиції обох законопроектів про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України заслуговують підтримки і прийняття парламентом, їх реалізація, як на мене, могла б стимулювати діяльність народних депутатів України на плідну роботу,

спонукати їх до пошуку компромісу між різними політичними силами, представленими у Верховній Раді України, створити можливість формувати коаліційний уряд, дбати про його діяльність і контролювати її, знаходити прийнятні варіанти затвердження Державного бюджету України. Щодо пропозиції про затвердження Державного бюджету України до 1 грудня, то, на мою думку, її варто було б доповнити положенням: «за умови вчасного подання урядом до Верховної Ради України соціально спрямованого проекту Державного бюджету України».

Водночас частина запропонованих положень, зокрема парламентського законопроекту, спрямована на те, щоби Президент України, знаючи їх, не захоплювався своїм правом дострокового припинення Верховної Ради України та консультувався з цього приводу з керівництвом парламенту.

Парламентський законопроект пропонував уточнити і розширити коло питань, які вирішуються виключно законами Верховної Ради України, чого не передбачалося президентським законопроектом. Зокрема, парламентський законопроект пропонував доповнити ч. 1 ст. 92 трьома новими пунктами «23», «24», «25» такого змісту: виключно законами України визначаються «23) порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України; 24) засади законодавчої діяльності та основні вимоги до закону; 25) статус, організація і порядок діяльності Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». А ще парламентський законопроект пропонував вилучити з переліку питань, що визначаються виключно законами, засади митної справи (п. 9 ч. 1 ст. 92) і перенести їх до переліку питань, що встановлюються виключно законами (п. 1 ч. 2 цієї ж статті)<sup>67</sup>.

Президентський законопроект, на відміну від парламентського, пропонував внести доповнення до ст. 93, де передбачалося надання права законодавчої ініціативи Верховному Суду України, а також права внесення до Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи законопроектів із питань введення або скасування

податків і зборів, податкових пільг, утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, інші законопроекти, що впливають на дохідну чи видаткову частину Державного бюджету України тільки за наявності висновку Кабінету Міністрів України і Рахункової палати<sup>68</sup>.

Вважаю, що пропоновані президентським законопроектом доповнення заслуговували на увагу, особливо положення про надання права законодавчої ініціативи Верховному Суду України, оскільки в Основному Законі України чітко вказується на поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову і Конституцією України перші дві гілки влади (законодавча і виконавча) наділені правом законодавчої ініціативи, а третя гілка - судова - такого права позбавлена. У Верховному Суді України працюють висококваліфіковані фахівці в галузі права, юристи-практики з великим досвідом роботи і, звичайно, вони могли б бути ініціаторами підготування законопроектів із конкретних питань, що стосувалися б судової гілки влади, судової реформи, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Законодавчий процес, як відомо, передбачає декілька стадій, серед яких є й така, як підписання закону або його відхилення та опублікування, тобто оприлюднення. Життя щодо цього процесу у чинній Конституції України виявило прогалину, яка стосується, зокрема, порядку оприлюднення закону, оскільки окремі закони, що приймалися Верховною Радою України, Президентом України не підтримувалися та офіційно не оприлюднювалися. Так, зокрема, трапилось із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (червень 1997 р.), якого Президент України декілька разів повертав на повторний розгляд Верховної Ради України, а парламент більш як двома третинами від його конституційного складу долав вето Президента України. З цього приводу Верховна Рада України прийняла постанову (15 серпня 1997 р.), де звернула увагу глави держави на невиконання ним положень ст. 94 Конституції України щодо підписання та оприлюднення закону<sup>69</sup>. Необхідність чітко виписати порядок підписання законів Верховної Ради

України Президентом України в разі, якщо протягом встановленого строку він не повернув закон для повторного розгляду, або у випадку, коли Верховна Рада України подолала його вето під час повторного розгляду законів, досить переконливо обґрунтував у своїх наукових працях починаючи з 1997 р. доктор юридичних наук В. Ф. Опришко. У відповідь на запитання: «Що робити, якщо вето подолано, але Президент не підписав закон?» автор наводить положення законопроекту народних депутатів України (1997 р.), яким пропонував доповнити ч. 4 ст. 94 таким чином: «У разі, якщо повторно прийнятий Верховною Радою України закон не буде підписаний і оприлюднений Президентом України, Верховна Рада України має право офіційно його оприлюднити»<sup>70</sup>.

Парламентський законопроект №3207-1, сприйнявши спадкоємність у роботі та використавши доробок народних депутатів України попередніх скликань, пропонував свій варіант змін і доповнень до ст. 94 Конституції України. Так, він ч. 3 ст. 94 пропонував викласти в новій редакції. За чинною Конституцією України діє норма: «У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схвалений Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений»<sup>71</sup>. У разі, коли Президент України закону не підписав і не оприлюднив, то парламентський законопроект пропонував, щоб тоді цей закон офіційно оприлюднювався вже Головою Верховної Ради України за його підписом. Тому парламентський законопроект пропонував ч. 3 ст. 94 викласти в такій редакції: «У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом»<sup>72</sup>.

Щодо порядку підписання Президентом України закону після подолання його вето під час повторного розгляду закону Верховною Радою України, то парламентський законопроект пропонував ч. 4 ст. 94 замінити трьома частинами. За чинною Конституцією України діє така норма: Якщо під час повторного розгляду закон буде

знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів<sup>73</sup>.

Парламентський законопроект пропонував записати нову норму: в цьому разі Президент України зобов'язаний закон підписати негайно, а не протягом десяти днів, як за чинною Конституцією. У випадку непідписання закону Президентом України він (закон) мав бути оприлюднений Головою Верховної Ради України за підписом останнього. Парламентський законопроект передбачав також доповнення, що закон про внесення до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України в установленому Конституцією України порядку, мав бути підписаний Президентом України не пізніше наступного дня після отримання та офіційного оприлюднення.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що ці пропозиції народних депутатів відповідали конституційним вимогам, і пропонував викласти їх у редакції парламентського законопроекту: «Якщо під час повторного розгляду закон буде прийнятий не менш як 300 народними депутатами України, Президент України зобов'язаний його негайно підписати.

Закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України у встановленому цією Конституцією порядку, має бути підписаний Президентом України не пізніше наступного дня після отримання та офіційного оприлюднення.

У випадку непідписання закону Президентом України він має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом»<sup>75</sup>.

Водночас Конституційний Суд України, на мою думку, висловлював вельми слушне зауваження щодо формулювання, запропонованого парламентським законопроектом, за яким закон про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України, має бути підписаний «не пізніше наступного дня після отримання та офіційного оприлюднення». Конституційний Суд України зауважив, що таке формулювання уможливорює оприлюднення закону без підписання. А ще він

зазначив невирішеність питання щодо порядку підписання та оприлюднення законів про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України, які мають затверджуватися всеукраїнським референдумом<sup>76</sup>.

Важливою функцією Верховної Ради України є її контрольна функція. Парламентський законопроект пропонував зміни, пов'язані з посиленням контрольних функцій парламенту за виконанням Державного бюджету України, чого не передбачав президентський законопроект. Так, він пропонував надати звітності Кабінету Міністрів України про внесення Державного бюджету України перед Верховною Радою України ширшої гласності. Для цього він пропонував доповнити ст. 97 Конституції України положенням, щоб Кабінет Міністрів України відповідно до закону не тільки подавав до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України, а й поданий звіт оприлюднював<sup>77</sup>, тобто, щоби з його роботою могла ознайомитися через пресу, радіо і телебачення якнайбільша частина населення України.

З метою розширення контрольних функцій Рахункової палати, що діє від імені Верховної Ради України, парламентський законопроект пропонував надати їй функцій контролю не тільки за використанням коштів Державного бюджету України, що здійснюється за чинною Конституцією України (ст. 98), а й за формуванням його прибуткової частини (за надходженням коштів Державного бюджету України)<sup>78</sup>.

Отже, як видно з аналізу пропозицій президентського і парламентського законопроектів щодо внесення змін до Конституції України з питань формування складу Верховної Ради України, її повноважень та її дострокового припинення, посилення парламентського контролю тощо, обидва законопроекти пропонували велику кількість змін. Частина з них в обох законопроектах повністю або частково збігалася, була тотожною. Це стосувалося, зокрема, перерозподілу повноважень між Верховною Радою України і Президентом України на

користь парламенту, встановлення терміну вирішення народним депутатом питання щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності та в яких випадках і яким чином достроково припиняються повноваження народного депутата України, організації та порядку роботи Верховної Ради України, її повноважень і дострокового їх припинення у випадках, визначених Конституцією України. Проте, перерозподіляючи повноваження між Президентом України і Верховною Радою України, народні депутати прагнули їх розширити значно більше, ніж це пропонував Президент України.

Частина пропозицій обох законопроектів не збігалася і чітко розмежовувалася. Президентський законопроект пропонував змінити систему проведення виборів народних депутатів України, зокрема змішану на пропорційну, встановити новий термін повноважень Верховної Ради України - п'ять років і проводити чергові вибори до неї в рік проведення чергових виборів Президента України і чергових виборів до органів місцевого самоврядування, створити протягом одного місяця від дня відкриття першого засідання Верховної Ради України у парламенті постійно діючу більшість та ін.

Парламентський законопроект пропонував посилити контрольну роль Верховної Ради України через свої комітети і Рахункову палату, чіткіше виписати порядок підписання законів Верховної Ради України Президентом України та ін.

## **ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

Значна частина пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Конституції України стосувалася і положень її розділу V «Президент України». За чинною Конституцією України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102)<sup>1</sup>.