

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ

РЕФОРМУВАННЯ
ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ :
ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ
В КОНТЕКСТІ
ЄВРОПЕЙСЬКИХ
ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Частина 1

Київ

2004

УДК 34

Р 45 Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів. Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 28-29 квітня 2004 р.). Збірник наукових праць. В 2 ч. / Редкол.: С.А. Єрохін, В.Ф. Погорілко, Я.М. Шевченко та ін. — К.: Національна академія управління, 2004. 4 . 1 . - 704 с.

ISBN 966-8406-08-7

Редакційна колегія:

Єрохін С.А., к. екон. н. (голова редакційної колегії)

Погорілко В.Ф., д. юр. н.

Шевченко Я.М., д. юр. н.

Козаченко І.П., д. юр. и.

Єрмошенко М.М., д. екон. и.

Базиліюк А.В., д. екон. и.

Стороженко О.Д., д. екон. н.

НІКПН Ю.В., к. юр. и.

Матвійчук В.К., к. юр. и.

Співорганізатори заходу:

Академія Правових наук України

Національна академія управління

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Інститут законодавства Верховної Ради України

Конституційний суд України

Верховний суд України

Вищий господарський суд України

Спілка юристів України

Спілка адвокатів України

Рекомендовано до друку
вченою радою ВНЗ «Національна академія управління»
Протокол № 5 від 28.09.2004 р.

Рудик Петро Андрійович
Національний університет
харчових технологій,
доктор історичних наук, професор

ПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ І ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ОПОЗИЦІЙНИЙ ЗАКОНОПРОЕКТИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Порівняльний аналіз двох альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України: оновленого президентського, поданого до Верховної Ради України главою держави 19 червня 2003 року, і парламентського, внесеного 161 народним депутатом України (реєстраційний № 3207-1) як опозиційного президентському, - має важливе значення, оскільки дає змогу встановити тотожні і відмінні за змістом положення, справжні наміри авторів законопроектів, їх підходи і точки зору щодо проведення конституційної реформи в Україні.

Аналіз законопроектів автор здійснював, поклавши в його основу такі важливі принципи конституційного регулювання суспільних відносин, як принципи послідовного гуманізму і народовладдя, верховенства та непорушності прав і свобод людини і громадянина, захисту суверенітету і територіальної цілісності України, демократії і конституційної відповідальності, верховенства права, політичного плюралізму в межах конституційних норм, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, пріоритету принципів і норм міжнародного права та ін. Кожна запропонована нова норма до Основного Закону України покликана сприяти гуманізації і демократизації суспільного і державного життя, реалізації принципу народовладдя, ширшій участі громадян України в управлінні державними справами, посиленню відповідальності кожної із гілок державної влади перед народом, стабільності та ефективності їх діяльності, що в кінцевому результаті має позитивно

Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку

вплинути на піднесення добробуту і духовного зростання громадян України.

Цьому на думку Президента України і народних депутатів України, з чим і я погоджуюсь, сприятиме зміна в Україні форми державного правління, тобто перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. А у зв'язку з цим необхідно шляхом внесення змін до Конституції України знайти такий механізм перерозподілу конституційних повноважень між гілками влади, зокрема. Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, щоб до мінімуму звести можливість їх конфронтації, домогтися підвищення відповідальності усіх гілок влади за державні справи, стабільності в Україні.

Президентський та парламентський законопроекти пропонували внести зміни і доповнення до значної кількості статей Основного Закону України. Так, президентський законопроект передбачав внесення змін і доповнень до 25 статей Конституції України, а парламентський - до 32 статей (Підраховано автором на основі даних: Право України, 2003, № 8, с. 3-15).

Кінцева мета президентського і парламентського законопроектів одна й та ж - створення парламентсько - президентської республіки. А от бачення авторами законопроектів підходів, шляхів і механізмів вирішення проблеми, їхні пропозиції щодо вироблення конкретних конституційних норм потребують ґрунтовного вивчення.

Аналіз пропозицій, викладених в обох законопроектах, доцільно проводити за певними напрямками, зокрема, що стосуються прав і свобод людини і громадянина. Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, судової гілки влади, територіального устрою і місцевого самоврядування. Такий підхід дає можливість виявити адекватні і відмінні позиції авторів законопроектів, аспекти, які піднімаються лише одним із законопроектів, наміри і точки зору їх авторів тощо.

Важливим принципом Конституції України, за яким регулюються суспільні відносини, є принцип послідовного гуманізму. Народні депутати пропонували внести зміни до статті 29 Конституції України, скоротивши з сімдесяти двох до сорока восьми годин граничний строк тримання особи під вартою без вмотивованого рішення суду, коли такий захід застосовується у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його попередити. Ця пропозиція, на нашу думку, прийнятна,

Розділ 2. Конституційне право, теорія та історія держави і права, політичних і правових вчень, філософія права, міжнародне право, міжнародне гуманітарне право та міжнародно-правові стандарти у сфері охорони прав людини і громадянина

оскільки спрямована на посилення конституційних гарантій права людини на свободу та особисту недоторканість і відповідає нормам міжнародного права.

Доцільною була також пропозиція парламентського законопроекту, що стосувалося гарантії прав людини, - це доповнення статті 59 Конституції України положенням, що порядок та способи надання правової допомоги визначаються законом [3,10]. Президентський законопроект до розділу про права, свободи і обов'язки людини і громадянина пропозицій не вносив.

Великий масив змін і доповнень обидва законопроекти пропонували до розділу, присвяченому Верховній Раді України. Президентський законопроект передбачав вибори народних депутатів проводити відповідно до закону на пропорційній основі, повноваження парламенту продовжити з чотирьох до п'яти років (ст. 76), чергові вибори до Верховної Ради проводити в рік, протягом якого проводяться чергові вибори Президента України і до органів місцевого самоврядування (ст. 77) [2, 3]. Таких пропозицій народні депутати України не висловлювали.

Обома законопроектами вносилися майже тотожні за змістом пропозиції щодо окремих повноважень народних депутатів України (ст 78) і, зокрема, що вони не можуть обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), а у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, то вони у двадцятиденний строк повинні були вирішувати це питання. [2, 3; 3, 10].

Обидва законопроекти пропонували внести з певними відмінностями доповнення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у таких випадках (ст. 81): коли порушувалися вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; виходу (виключення) його зі складу парламентської фракції партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої (якого) він був обраний; за відсутність його без поважних причин на пленарних засіданнях парламенту [2, 3; 3, 10].

Пропозиції президентського і парламентського законопроектів з питань організації та порядку роботи Верховної Ради України, її повноважень були різними. З метою стати незалежними від Президента

Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку

України в організації роботи Верховної Ради України народні депутати пропонували, щоб організація і порядок її діяльності встановлювалися поряд з Конституцією України не за законом про регламент Верховної Ради України, а її регламентом (ст82) [3, 10].

Президентський законопроект таких пропозицій не пропонував. Проте він передбачав утворення протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України на основі узгодження та поєднання політичних позицій політичними партіями (виборчими блоками політичних партій, коаліцією політичних партій) з числа народних депутатів постійно діючої парламентської більшості та організації її діяльності (ст. 83). Водночас пропонувалося встановити гарантії додержання прав парламентської меншості (опозиції) Конституцією України та відповідним законом. Цього не передбачав парламентський законопроект [2, 3].

У зв'язку із запропонованим перерозподілом повноважень між Президентом України і Верховною Радою України обом законопроектами передбачалося значне розширення повноважень парламенту з кадрових питань. Обидва законопроекти пропонували, щоб Верховна Рада призначала, а не лише давала згоду на призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, приймала його відставку. Відмінність у запропонованих положеннях була лише в тому, що за президентським законопроектом парламент мав би призначати лише частину членів уряду і припиняти їх повноваження, а за парламентським законопроектом Верховна Рада України мала б не тільки приймати відставку Прем'єр-міністра України, але й звільняти його, затверджувати за поданням Прем'єр-міністра України весь персональний склад уряду, затверджувати на посадах чи звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України окремих членів Кабінету Міністрів України.

Крім цього парламентський законопроект пропонував внести низку змін, які б розширювали повноваження парламенту у вирішенні й інших кадрових питань, зокрема, що стосувалися призначення та звільнення ним Голови Національного банку України, всіх членів (а не половини) Ради Національного банку України та Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення. Генерального прокурора України та ін. [3, 10]

Обом законопроектами пропонувалися доповнення до статті 89, що стосувалося роботи органів парламенту. За президентським законопроектом він мав би обирати не лише голів комітетів Верховної

Розділ 2. Конституційне право, теорія та історія держави і права, політичних і правових вчень, філософія права, міжнародне право, міжнародне гуманітарне право та міжнародно-правові стандарти у сфері охорони прав людини і громадянина

Ради України, але й їх перших заступників, заступників і секретарів комітетів. Парламентський законопроект пропонував, щоб комітети Верховної Ради України за її дорученням здійснювали контроль за виконанням її законів і постанов [2, 4; 3, 10].

У питанні дострокового припинення повноважень Верховної Ради України законопроекти мали тотожні і відмінні положення (ст. 90). Обидва законопроекти передбачали, що Президент України може достроково припинити повноваження парламенту, якщо протягом шістдесяти днів після складання повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила його новий склад. Президентський законопроект пропонував, що було відсутнє у парламентському законопроекті, внести і таке доповнення: Президент України може достроково припинити повноваження парламенту ще і тоді, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано постійно діючу більшість від її конституційного складу і якщо до 1 грудня нею не затверджено Держбюджет України на наступний рік [2, 4; 3, 10].

Парламентський законопроект пропонував чіткіше вписати порядок підписання законів Верховної Ради України Президентом України (ст. 94) у разі, якщо протягом встановленого строку він не повернув закон для повторного розгляду, або у випадку, коли Верховна Рада України пододала його вето під час повторного розгляду законів. У цих випадках законопроект передбачав, що закон вважається схвалений Президентом України і має бути офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України за його підписом [3, 10].

Народні депутати пропонували посилити контрольні функції парламенту з цією метою їх законопроект передбачав надати Рахунковій палаті, що діє від імені Верховної Ради України, функції контролю не тільки за використанням коштів Державного бюджету України, але й за формуванням його прибуткової частини (ст 98).

Значна частина змін і доповнень стосувалася конституційно-правового статусу Президента України. Президентський законопроект фіксував нове положення (ст. 103), що чергові вибори Президента України проводяться в рік, протягом якого проводяться чергові до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування [2, 4].

Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку

Обидва законопроекти пропонували внесення змін, що розширювали повноваження Президента України щодо припинення повноважень Верховної Ради України. Про пропозиції президентського законопроекту з цього приводу йшлося вище. Щодо парламентського законопроекту, то за його пропозицією рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президент України мав би приймати після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками, керівниками депутатських фракцій і груп [3, 10].

Водночас відповідно до пропозицій обох законопроектів передбачалося певне обмеження повноважень Президента України у вирішенні кадрових питань, зокрема, формування уряду, призначення Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів, деяких міністрів і голів державних комітетів та служб на користь Верховної Ради України тощо.

Проте зазначимо, що між пропозиціями президентського і парламентського законопроектів були значні відмінності. За президентським законопроектом Президент України вносить парламенту подання про призначення Прем'єр-міністра України за пропозицією політичних партій, їх коаліцій, які сформували постійно діючу парламентську більшість. Цього не передбачалося парламентським законопроектом. Президентський законопроект пропонував призначати Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України міністрів внутрішніх справ, закордонних справ та оборони України, що відсутнє у парламентському законопроекті, а також голів Державної податкової адміністрації. Державної митної служби. Служби безпеки, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, а парламентський законопроект - голів Антимонопольного комітету. Державного комітету телебачення і радіомовлення України, що не передбачено президентським законопроектом, та Державного комітету у справах охорони державного кордону і Служби безпеки, що співпадало з президентським законопроектом.

У парламентському законопроекті вносилися й інші зміни до повноважень Президента України: пропонувалося встановити порядок нагородження Президентом України державними нагородами відповідно до закону, обмежити його повноваження на вето щодо законів про внесення змін до Конституції України. Парламентський законопроект пропонував у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків з певними обмеженнями на період до обрання і вступу на пост нового Президента України

Розділ 2. Конституційне право, теорія та історія держави і права, політичних і правових вчень, філософія права, міжнародне право, міжнародне гуманітарне право та міжнародно-правові стандарти у сфері охорони прав людини і громадянина

покладати не на Прем'єр-міністра України, а на Голову Верховної Ради України.

Обидва законопроекти пропонували значні зміни, що стосувалися статусу органів виконавчої влади, зокрема, Кабінету Міністрів України, його формування та повноважень. Проте їх пропозиції різнилися. За президентським законопроектом Кабінет Міністрів України мав бути відповідальний не тільки перед Президентом України, але й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України, а за парламентським законопроектом - він мав бути відповідальний та підконтрольний тільки перед Верховною Радою України і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України (ст 113) [2, 4; 3, 10].

В обох законопроектах правомірно передбачалося, що Прем'єр-міністра України мала призначати Верховна Рада України, а не Президент України, оскільки його кандидатуру мали рекомендувати народні депутати України (ст. 114). Проте механізм добору Прем'єр-міністра України в законопроектах мав свої відмінності. За президентським законопроектом його кандидатуру мав вносити Президент України за пропозицією політичних партій (виборчих блоків, коаліцій партій), які сформували б у парламенті постійно діючу більшість [2, 4]. За парламентським законопроектом Прем'єр-міністром України за поданням Президента України призначався б спочатку представник партії (виборчого блоку партій), яка (який) мала (мав) у Верховній Раді України найбільшу кількість народних депутатів. У разі їх відмови від посади Прем'єр-міністра України або відхилення їх представника парламентом право на висунення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України належало б другій за кількістю народних депутатів України політичній партії (виборчому блоку партій). І у випадку відхилення парламентом двох попередньо запропонованих кандидатур Президент України мав би запропонувати на посаду Прем'єр-міністра України представника парламентської коаліції, якщо така була створена на основі більшості народних депутатів. Отже, механізм добору на посаду Прем'єр-міністра України, запропонований парламентським законопроектом, на мою думку, демократичніший. Проте парламентський законопроект не вказував виходу із становища, якщо не буде створена парламентська більшість, на що чітко орієнтував президентський законопроект - формування постійно діючої парламентської більшості.

Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку

Гадаю, що цілком логічним було запропоноване положення обох законопроектів про те, що Прем'єр-міністр України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (абзац 1 статті 115), а не перед новообраним Президентом України.

Положення законопроектів щодо відставки Прем'єр-міністра України і членів Кабінету Міністрів України частково збігалися і мали відмінності. Співпадали положення президентського і парламентського законопроектів в тому, що Прем'єр-міністр України мав би право заявити Верховній Раді України про свою відставку, що його відставка мала б бути наслідком відставки всього складу уряду. Відрізнялися положення законопроектів щодо відставки членів Кабінету Міністрів України. За президентським законопроектом члени уряду, які призначалися б Верховною Радою України, мали б право заявити їй свою відставку, а члени уряду, яких призначав би відповідно до Конституції України Президент України, мали б право заявити йому про свою відставку. За парламентським законопроектом член уряду мав би право заявити про свою відставку Прем'єр-міністрові України [2, 4; 3, 11].

У законопроектах передбачалося значно розширити повноваження Кабінету Міністрів України. За обома законопроектами він мав би призначати за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу уряду, і припиняти їх повноваження, а за парламентським законопроектом - утворювати, реорганізовувати та ліквідувати органи виконавчої влади, крім міністерств (ст. 116), призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій (ст. 118). Отже, законопроектами пропонувалося суттєво змінити статус Кабінету Міністрів, підпорядкувавши його Верховній Раді України і значно розширивши його повноваження.

Обидва законопроекти вносили доповнення, спрямовані на розширення функцій прокуратури (ст. 121). Так, на прокуратуру мав би покладатися ще нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [2, 4; 3, 11]. Парламентський законопроект крім цього передбачав посилення впливу на прокуратуру Верховної Ради України шляхом призначення нею за поданням Президента України Генерального прокурора України (ст. 122).

З метою підвищення відповідальності суддів судів загальної юрисдикції законопроекти пропонували ліквідувати їх право обіймати посади безстроково (ст. 126). Водночас, на мою думку, вони чітко

Розділ 2. Конституційне право, теорія та історія держави і права, політичних і правових вчень, філософія права, міжнародне право, міжнародне гуманітарне право та міжнародно-правові стандарти у сфері охорони прав людини і громадянина

визначали механізм формування складу суддів. Перше призначення на посаду професійного судді на п'ять років мав би здійснювати Президент України (повторювалося положення чинної Конституції України), а на наступний термін суддів мала б обирати Верховна Рада України не безстроково, а терміном на 10 років (за обома законопроектами) з правом повторного обрання (за парламентським законопроектом) у порядку, встановленому законом [2, 4; 3, 11].

Крім цього президентський законопроект пропонував внесення низки змін, що стосувалися продовження вікового цензу суддів Верховного Суду України та Конституційного Суду України, порядку формування Конституційного Суду України, строків призначення його суддів, терміну обрання Голови Конституційного Суду України, чого не було передбачено народними депутатами.

Проте парламентський законопроект пропонував з повноважень Конституційного Суду України вилучити офіційне тлумачення законів України (пункт 2 частини першої статті 150) і віднести його до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85). Ця пропозиція за висновком Конституційного суду України не відповідала вимогам статті 157 Конституції України, а тому не могла бути визнана прийнятною для внесення змін до Конституції України [4, 43].

Порівняння пропозицій президентського і парламентського законопроектів про внесення змін, що стосувалися аспектів територіального устрою України і місцевого самоврядування, свідчить, що парламентський законопроект їм приділив більше уваги. Він пропонував ввести нове поняття «адміністративно-територіальні одиниці України», уточнював визначення «місцевого самоврядування», сформулював поняття «громада», передбачав встановити законом розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, підстави і порядок взаємного делегування повноважень тощо.

Президентський законопроект пропонував збільшити термін повноважень депутатів місцевих рад, сільського, селищного і міського голови з чотирьох до п'яти років та проводити їх чергові вибори у рік, протягом якого проводяться чергові вибори Президента України, чергові вибори до Верховної Ради України та до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Отже, враховуючи новий етап соціально-економічного і політичного розвитку нашої країни, спираючись на світовий і вітчизняний

Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку

ДОСВІД. Президент України і народні депутати України провели значну творчу роботу з підготовки реформи політичної системи України шляхом внесення пропозицій щодо змін до Конституції України.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.
2. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: Проект внесено Президентом України // Урядовий кур'єр. - 2003, 21 червня. — С. 3-4.
3. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: Проект внесено народними депутатами України // Голос України. — 2003, 12 серпня. - С . 10-11.
4. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституцій України) від 30 жовтня 2003 року № 1 -в/2003 // Вісник Конституційного Суду України. - 2003. - № 5 . - С . 21-43.