

Summary

Legin L. M. Legal regulation of the process of laws' adoption. – Article.

The problems of legal regulation of the process of laws' adoption and modern state of the system of legal norms that maintain law-creative process are investigated in the given article. The importance of the adoption of the Laws of Ukraine "On Norm-legal Acts" and "On Laws and Law-Making Activity" is given. The attention is concentrated on the need of setting scientific workings out in the sphere of law-creativity on the legislative level since the pluralism of the participants of legislative process more often is transformed into legal nihilism and dilettantism.

Key words: law-creativity, law-creative process, law-making process, law, regulations, system of norm-legal acts.

УДК 342.53(477)

І. Є. Словська

УСТАНОВЧО-НОМІНАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. В період розвитку української державності виникає потреба аналізу повноважень парламенту як єдиної законодавчої інституції. Окрім, власне, права ухвалювати закони й контролювати їх виконання, Верховна Рада України реалізує важливі установчо-номінаційні повноваження зі створення органів виконавчої і судової влади, інших інститутів держави. Досягнення ефективної реорганізації державного апарату можливе за умови виваженої інформаційно-аналітичної діяльності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розробку окремих аспектів установчо-номінаційних повноважень парламенту здійснювали С. К. Бостан, О. В. Олькіна, О. В. Скрипнюк, В. Є. Чиркін та інші науковці. Водночас багато проблемних питань є предметом наукових дискусій і потребують подальших досліджень.

Метою написання статті є характеристика участі Верховної Ради України у формуванні органів держави та висловлення авторських зауважень з приводу доцільності й конкретних напрямків вдосконалення законодавчого регулювання окресленої проблеми.

Виклад основного матеріалу. Розгляд кадрових питань розпочинається з внесення до Верховної Ради відповідного подання (пропозиції) уповноваженим суб'єктом. Таким є Президент при призначенні і звільненні парламентом Голови Національного банку України та членів Центральної виборчої комісії; спікер у разі призначення і звільнення Голови та членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради, членів Ради Національного банку, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, суддів Конституційного Суду, а також призначенні членів Вищої ради юстиції. Повноваження членів останньої інстанції у разі порушення присяги, скоєння аморального вчинку, визнання недієздатними або обмежено дієздатними, наявності незнятої чи непогашеної судимості припиняються парламентом згідно з рішенням Вищої ради юстиції про наявність підстав і оцінки таких фактів [1, ч. 2 ст. 18; 2, абз. 4-5 п. 3.2. мотивувальної частини].

Верховна Рада України надає згоду на призначення та звільнення з посад Президентом голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Законодавча інституція за поданням і особистої присутності Глави держави надає згоду на призначення прем'єр-міністра. Проте висловлення недовіри оформлюється самостійним рішенням легіслатури.

Попереднє обговорення біографічних даних кандидатів у депутатських об'єднаннях, підготовка комітетами, до предмета відання яких належать відповідні питання, висновку стосовно доцільності задоволення подання, а також виступи претендентів на державні посади й представників комітету на пленарному засіданні сприяють ухваленню виважених рішень парламентаріями.

Винятком із вищенаведеної практики є обрання законодавчою інституцією суддів безстроково, їх звільнення та переведення до іншого суду. Заслуховування інформації на пленарному засіданні Верховної Ради відбувається без висновку комітетів та будь-яких перевірок. Вся відповідальність за фахову підготовку кандидатів, перевірку наявності вакантних місць в судах іншого рівня тієї ж або іншої судової спеціалізації в разі переведення судді покладається на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка проводить процедуру відбору кадрів й передає відповідне подання до парламенту.

Питання звільнення з посади судді розглядається на пленарному засіданні за поданням Вищої ради юстиції, про що повідомляється Вища кваліфікаційна комісія суддів.

Обговорення кадрових питань завершується ухваленням постанови про підтримку чи відмову в задоволенні подання відкритим голосуванням більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України [3, ст. 205, 207–212, 214–216 Регламенту; 4, ст.ст. 76–80, 11; 5, ст. 8].

Проявом реалізації установчо-номінаційних повноважень є формування Главою держави персонального складу Кабінету Міністрів за поданням прем'єр-міністра [5, ч. 1 ст. 9]. Проте більш логічним і оптимальним поєднання установчої й контрольної функцій законодавчої інституції видається за умов функціонування парламентського режиму.

Варто посилити конституційні повноваження легіслатури у сфері контролю виконавчої гілки й ліквідувати в такий спосіб модель «виборної монархії». Парламент повинен визначати персональний склад уряду, очолюваний лідером найбільш численнішого об'єднання – представників фракцій /фракцій і груп [6, с. 433–435]. Формальне подання кандидатури прем'єр-міністра на затвердження Верховній Раді і подальше призначення Президентом урядовців за вибором очільника Кабінету Міністрів має наслідком формування «похідного від парламенту» списку. Члени вищого органу виконавчої влади добираються на основі партійних і регіональних інтересів внутрішніх парламентських структур.

Посилення ролі виконавчої вертикалі вимагає формувати розширений склад, своєрідну «Урядову раду» – із залученням керівників усіх центральних органів виконавчої влади. Така новація дозволить централізовано здійснювати парламентський контроль щодо структурно і функціонально поєднаних інституцій, посилити

внутрішній координуючий вплив вищого органу на ієрархічно нижчестоящі. Безпосередньо Кабінет Міністрів в особі прем'єр-міністра і керівників найбільш важливих для розбудови держави центральних органів виконавчої влади (10–15 осіб) [7, с. 623] повинен вирішувати нагальні питання компетенції.

Варто запровадити дострокове припинення повноважень уряду й окремих його членів лише на підставі колективного рішення народних депутатів, делегованого Президенту для номінального прийняття відставки чи звільнення.

Необхідно уповноважити Верховну Раду України на створення, реорганізацію і ліквідацію центральних органів виконавчої влади за поданням прем'єр-міністра. Керівний склад підзвітних і підконтрольних легіслатурі інституцій укомплектується представниками правлячої політичної сили чи коаліційного об'єднання. Впроваджуючи механізм партійної дисципліни, парламент надає згоду виконавчим органам на управління всіма ланками народного господарства і, відповідно, володіє інформацією щодо специфіки галузевого і територіального масштабу їх діяльності.

Практика функціонування парламентської моделі державного правління передбачає номінальну участь Президента в організації уряду. Проте його права на достроковий розпуск Верховної Ради за пропозицією Кабінету Міністрів, окремі установчо-номінаційні, представницькі й законодавчі прерогативи, повноваження Головнокомандуючого посилюють правовий статус й вплив на перебіг державотворчих процесів.

Своєрідною протиположністю єдиновладдю легіслатури є також збереження механізму всенародного обрання Президента.

Удосконалення потребує перелік вимог до кандидатів на вищі державні посади. Зокрема, варто його доповнити інформацією про досягнення визначеного мінімального віку, терміну проживання в Україні протягом останніх років, стажу роботи в органах, керівництво якими доручають, або профільній сфері діяльності.

Встановлення чітких вимог до претендентів на інші державні посади – народних депутатів [8, ч.ч. 2–3 ст. 76], Президента [8, ч.ч. 2–4 ст. 103], суддів загальних [8, ч.ч. 2–5 ст. 127] і Конституційного [8, ч. 3 ст. 148] судів, Вищої ради юстиції [1, ч. 1 ст. 6], а також членів вищого й центральних органів виконавчої влади і прокуратури [5, ч.ч. 1–2 ст. 7; 9, ч. 6 ст. 11; 10, ч.ч. 1, 6, 8–10 ст. 46] обумовлюють потребу в регламентації особливих побажань до їх очільників з метою підкреслити керівні функції й уникнути політичних інтриг при призначенні.

У спеціальних нормативних актах взагалі не згадуються жодні вимоги до керівників Кабінету Міністрів [5], Антимонопольного комітету [9], Фонду державного майна України [11] та Державного комітету телебачення і радіомовлення [12]. Стосовно двох останніх посадових осіб не визначено навіть термін перебування на посаді та можливість повторного переобрання.

Відсутність єдино визначених критеріїв відбору державних службовців призвели до ситуації закріплення їх варіативного переліку в спеціальних нормативних актах. Зокрема, вимоги щодо стажу, терміну проживання в Україні перед призначенням детально розписані стосовно кандидатів на посади членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [13, ч. 1 ст. 7], але доцільно визначити також їх мінімальний тридцятирічний вік.

Не потребують підтвердження дані про рівень фахової підготовки членів Центральної виборчої комісії [14, ст. 7], хоча варто було б, серед інших даних, вказати на обов'язковий досвід участі в якості суб'єкта попередніх виборчих процесів.

Перелік вимог до членів Ради Національного банку [15, ч.ч. 2–3 ст. 10] пропонуємо доповнити такими критеріями, як вік та термін проживання в Україні, тридцять п'ять і десять років відповідно.

Враховуючи пропозиції формувати розширений склад вищого органу виконавчої влади, доцільно передбачити єдині побажання до кандидатів у члени «Урядової ради»: досягнення тридцяти п'яти років, проживання в Україні протягом останніх десяти років, наявність вищої освіти, стажу роботи у визначеній сфері діяльності не менше десяти років. Такі завищені претензії обумовлені вагомими владними повноваженнями керівників організаційно-розпорядчих інституцій.

З метою уніфікації слід регламентувати п'ятирічний строк перебування на посаді зазначених посадових осіб відповідно до тривалості функціонування уряду. Проте нині передбачені терміни роботи органів держави, у формуванні яких задіяна Верховна Рада України, залишаються без змін. Так, відведений семирічний період дозволяє членам Центральної виборчої комісії [14, ч. 8 ст. 6] компетентно провести дві парламентські та президентські виборчі кампанії, а Ради Національного банку – об'єктивно надавати рекомендації з приводу доцільності призначення чи звільнення Голови та членів Правління, персональну оцінку фаховому рівню окремих посадових осіб Національного банку [15, ч. 2 ст. 9, ч. 8 ст. 10]. Виконання повноважень складом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення протягом п'яти років є достатнім терміном для здійснення регуляторної й наглядової діяльності в дорученій сфері [13, ч. 1 ст. 1].

Дев'ятирічний строк [16, ст. 9] перебування на посаді судді Конституційного Суду є невід'ємною складовою провадження незалежного правосуддя. Натомість, практика повторного призначення судді безстроково є дискусійною [17, с. 387]. Слід обмежитися десятирічним терміном з можливістю повторного перепризначення. Такий крок посилить контроль за діяльністю органу державної влади, рішення якої породжують правові і соціально-економічні наслідки.

Члени Вищої ради юстиції обіймають посади протягом шести років. Передбачена тривалість є обґрунтованою, враховуючи компетенцію в ухваленні рішень про дисциплінарну відповідальність суддів і прокурорів [1, ч.ч. 2–3 ст. 1]. Диференціація з термінами роботи представницьких органів запобігає виникненню сумнівів в обґрунтованості правової позиції.

Законодавче обмеження фактичного принципу незмінності [16, ст. 9; 13, ч. 4 ст. 4; 15, ч. 2 ст. 18; 9, ч. 2 ст. 9] варто поширити на персональний склад інституцій, щодо яких парламент реалізує установчо-номінаційні функції. Закріплення права одноразового переобрання перешкоджатиме залежності державних службовців високого рангу від тих гілок влади, яким вони підзвітні чи підконтрольні.

Особлива роль в організації і діяльності всього державного апарату, а не лише очолюваних ним структур, належить прем'єр-міністру. Реалізація складних за обсягом і змістом повноважень вимагає ухвалення незалежних й мотивованих рішень. Тому з метою забезпечення в повній мірі цієї основоположної вимоги варто

передбачити досягнення кандидатом на посаду більш зрілого віку сорока років. Такого ж рубежу повинен досягти й Глава держави, вивчення правового статусу якого не входить в предмет даного дослідження.

Суттєвою гарантією незалежності державних службовців є наявність демократичної процедури дострокового припинення повноважень відповідно до чітко регламентованих підстав. Обов'язковими слід визнати такі обставини: за власним бажанням, станом здоров'я; у випадку смерті; визнання недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення померлим; втрата громадянства чи виїзд на постійне проживання за межі України; надання недостовірної інформації при призначенні; невідповідність вимогам, що пред'являються до кандидатів; набрання законної сили обвинувальним вироком або судовим рішенням про притягнення до відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення; втрата бездоганної ділової репутації.

В повній мірі вищезгадані умови дострокового звільнення, що є як санкціями конституційно-правової відповідальності, так і формами правомірної поведінки, не визначені стосовно керівників (членів) жодної аналізованої інституції [18, с. 274]. Найбільш детальний перелік, схожий із запропонованим, передбачений для членів Центральної виборчої комісії [14, ч. 4 ст. 30] і Вищої ради юстиції [1, ч. 1 ст. 18], суддів Конституційного Суду [16, ст. 23] й суддів загальної юрисдикції [8, ч.ч. 5-6 ст. 126], Голови та складу Ради Національного банку [15, ч.ч. 9-10 ст. 10, ч. 8 ст. 18]. Лише підстави вчинення злочину і незадовільного стану здоров'я вказані для Голови Антимонопольного комітету [9, ч. 4 ст. 9]. Стосовно голів Фонду державного майна й Державного комітету телебачення і радіомовлення застереження відсутні.

Не передбачені юридичні мотиви висловлення недовіри Кабінету Міністрів, хоча сама парламентська процедура регламентована Основним Законом [8, ч. 4 ст. 115].

Висновки. Аналіз установчо-номінаційної функції Верховної Ради України дозволяє підсумувати важливість цього структурно-функціонального елемента механізму стримувань і противаг. Такі повноваження конституційно забезпечують підтримку парламентською більшістю результатів діяльності виконавчої, судової гілок влади й системи прокуратури, попереджують монополію Глави держави при визначенні політичного курсу держави.

Література

1. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статті 18 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (справа щодо припинення повноважень члена Вищої ради юстиції) від 17.04.2008 р. № 7-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави : проблеми історії, теорії, практики : монографія / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юрид. ін-т, 2005. – 540 с.

7. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Манускрипт, 1996. – 729 с.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
10. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
12. Про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : Положення, затв. Указом Президента України від 07.05.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
16. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
17. Скрипнюк О. Соціальна правова держава : проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України : монографія / О. Скрипнюк. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 600 с.
18. Олькіна О. В. Дострокове припинення повноважень вищих посадових осіб України як конституційний інститут / О. В. Олькіна // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф. професорсько-викладацького і аспірантського складу», 21-22.05.2010 р., м. Одеса. – О. : Фенікс, 2010. – С. 272–274.

Анотація

Словська І. Є. Установчо-номінаційні повноваження Верховної Ради України. – Стаття.

Проаналізовано зміст установчо-номінаційних повноважень законодавчого органу державної влади. Виявлено недоліки правового регулювання окремих напрямків їх реалізації і запропоновано шляхи вдосконалення нормативних положень.

Ключові слова: законодавчий орган державної влади, парламент, формування інститутів держави.

Аннотация

Словская И. Е. Учредительно-номинационные полномочия Верховного Совета Украины. – Статья.

Проанализировано содержание учредительно-номинационных полномочий законодательного органа государственной власти. Обнаружены недостатки правового регулирования отдельных направлений их реализации и предложены пути совершенствования нормативных положений.

Ключевые слова: законодательный орган государственной власти, парламент, формирование институтов государства.

Summary

Slovska I. The constituent and nomination powers of the Verkhovna Rada of Ukraine. – Article.

The content of the constituent and nomination powers of the legislature is analysed. Detected shortcomings of the legal regulation of separate directions of their realization and suggested ways to improve.

Key words: legislative body, the parliament, the formation of institutions of the state.