

Еволюція конституційно-правового регулювання стратегічної правотворчості в Україні

Evolution legal and constitutional regulation strategic law-making in Ukraine

Інна Берназюк

Ключові слова

еволюція, конституційно-правовий, статус, стратегія, акт, правотворчість.

Key words:

evolution, constitutional and legal status, strategy, act, law-making.

Постановка проблеми. Протягом усієї історії державотворення в Україні конституційно-правовий статус стратегічних актів зазнавав постійних змін, які не припиняються й сьогодні. При цьому загальновідомим є факт, що історичний досвід має важливе значення для визначення подальших напрямів розвитку будь-якого правового інституту або явища, оскільки дає змогу врахувати помилки та надбання минулих років, проаналізувати найбільш сприятливі періоди функціонування відповідного інституту й досягнути умови, за яких це відбувалось.

Стан дослідження проблеми. Деякі питання історичного розвитку стратегічної правотворчості в Україні досліджували такі науковці, як Д.М. Белов, Є.В. Добриніна, В.М. Єрмолаєв, І.Б. Жилиєв, О.Л. Копиленко, С.М. Корунів, О.С. Ларіонова, С.І. Пирожков, М.Б. Свистович, Ю.В. Ясенчук та ін. Водночас варто зазначити, що науковці присвятили свої наукові роботи переважно певному періоду становлення стратегічної правотворчості, а комплексних досліджень, присвячених визначенню еволюції розвитку конституційно-правового регулювання стратегічної правотворчості в Україні, не достатньо.

Тому **мета статті** – дослідити еволюцію конституційно-правового регулювання стратегічної правотворчості задля виявлення політико-правових чинників, що впливали на становлення правового статусу стратегічних актів, і змін, що відбувалися в законодавчому регулюванні інституту стратегічної правотворчості.

Виклад основного матеріалу. Після набуття незалежності в Україні розпочинається активний процес державотворення, який супроводжувався конституційним процесом і формуванням трьох незалежних гілок влади, становленням інституту президентства та іншими політико-правовими перетвореннями. Для визначення конкретного курсу державного розвитку Україні потрібна була чітка концепція і стратегія.

У зв'язку з цим 25 грудня 1991 року за ініціативою Президента Академії наук України академіка Б.Є. Патона Президія АН України прийняла рішення про створення Інституту стратегічних досліджень, який із жовтня 2000 року підпорядковується Адміністрації Президента України¹.

Утворення Інституту стратегічних досліджень стало важливим кроком на шляху до формування наукових засад стратегічної правотворчості. Однак, крім цього, необхідне було ще й правове забезпечення відповідного процесу, що потребувало прийняття низки законодавчих актів у сфері регулювання стратегічної правотворчості й окремих її інститутів.

Так, 14 лютого 1992 року прийнято Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України», відповідно до якого були внесені доповнення до п. 35 ч. 3 ст. 97 Конституції УРСР². Згідно із цими доповненнями, до виключного відання Верховної Ради України зараховано порушення перед Президентом України питання про виступ із позачерговою доповіддю на пленарному засіданні Верховної Ради України з найбільш важливих питань життя суспільства й держави³.

¹ Пирожков С.І. Народження і перші кроки: Стратегії розвитку України: теорія і практика / С.І. Пирожков ; за ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2002. – С. 6–7.

² Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14.02.1992 № 2113-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271.

³ Конституція (Основний Закон) України : Конституція від 20.04.1978 № 888-IX у ред. від 10.12.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210>.

Отже, фактично Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року запроваджено інститут президентського послання в Україні в першій його формі. Крім того, ст. 119 Конституції УРСР до повноважень Кабінету Міністрів України зараховано розробку державних програм соціально-економічного розвитку України.

Подальший розвиток конституційно-правового статусу стратегічних актів був пов'язаний із укладенням Конституційного договору.

Аналіз правотворчих повноважень Президента України, передбачених Конституційним договором⁴, свідчить, що глава держави фактично зберіг той обсяг правотворчих повноважень, що йому гарантувала Конституція УРСР. Додатково повноваження готувати доповіді про внутрішню й зовнішню політику було доповнене правом звертатися до Верховної Ради України з посланнями про актуальні питання суспільно-го та державного життя.

Пізніше, в 1994 році, Президія Верховної Ради України видає Постанову, в якій констатує відсутність плановості в законотворчій діяльності⁵. На це, зокрема, звертає увагу О.Л. Копиленко. Науковець відмічає, що причиною такої ситуації на теренах становлення української державності було намагання якомога швидше заповнити законодавчі прогалини. Подекуди цей процес мав хаотичний характер. Тому постало нагальне завдання запровадити в законодавчій діяльності парламенту елемент наукової обґрунтованості її планування⁶.

Важливо також звернути увагу на те, що в досліджуваний період було розроблено та прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на забезпечення дотримання обраними депутатами й політичними партіями, які пройшли до парламенту, своїх передвиборчих програм.

Зокрема, 19 жовтня 1995 року прийнято Закон України «Про відкликання народного депутата України». Статтею 1 цього Закону визначено підстави для відкликання обраного депутата, однією з яких могла бути невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборчої програми⁷.

Однак у чинному Законі України «Про статус народного депутата»⁸ відсутні норми, якими б визначались підстави відкликання народного депутата, а в ст. 24, яка регламентує обов'язки народного депутата, не закріплені обов'язок щодо звітування депутата перед своїми виборцями та обов'язок щодо дотримання своєї передвиборчої програми або програми партії, від якої він був висунутий. Відповідна норма зберегла свою чинність тільки стосовно депутатів місцевих рад. Це негативно позначається на стані дотримання депутатами Верховної Ради України своїх передвиборчих програм і знижує їхню активність у роботі з виборцями.

Найбільш важливим досягненням цього періоду варто вважати прийняття в червні 1996 року Конституції України, що започаткувало новий етап у розвитку правового статусу стратегічних актів в Україні.

Уже в першій редакції Конституції України⁹ були закріплені основні повноваження парламенту, глави держави та уряду у сфері стратегічної правотворчості, які збереглись у незмінному вигляді в чинній редакції Конституції України¹⁰.

⁴ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

⁵ Про пропозиції до плану заходів щодо правового забезпечення економічних реформ: Постанова Президії Верховної Ради України від 31.10.1994 № 182/94-ПВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/182/94-%D0%BF%D0%B2>.

⁶ Копиленко О.Л. Реалізація реформ в Україні в контексті планування законодавчої діяльності парламенту / О.Л. Копиленко // Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 8–9.

⁷ Про відкликання народного депутата України : Закон України від 19.10.1995 № 396/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/396/95-%D0%B2%D1%80/print1382533342567345>.

⁸ Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів : Закон України від 04.02.1994 № 3949-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3949-12>.

⁹ Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР у першій ред. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>.

¹⁰ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Саме з прийняттям Конституції України І.Б. Жилияєв пов'язує початок становлення інституту послань Президента України. Загалом науковець із 1996 по 2007 роки виділяє три етапи розвитку цього інституту. Перший такий період, на думку вченого, триває протягом 1996–2000 рр., коли формувалася система підготовки та оприлюднення послань Президента України¹¹.

Важливим здобутком варто вважати прийняття 9 квітня 1997 року Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» № 314/97¹², пізніше, 30 квітня 1999 року, Указу Президента України «Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування» № 460/99¹³.

Варто також указати на прийняття в досліджуваний період (1996–2000 роки) актів, які мали важливе значення для подальшого розвитку законодавчого регулювання стратегічної правотворчості суб'єктів владних повноважень, зокрема Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 року № 129¹⁴ і Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року¹⁵, яким було встановлено порядок організації його діяльності на період до набрання чинності Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

На другому етапі (2001–2004 роки), на думку І.Б. Жилияєва¹⁶, відбулася стабілізація бачення ролі й місця щорічних послань глави держави, їх складу і структури.

В означений період було прийнято важливий законодавчий акт – Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III¹⁷, який визначає правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України. Цей Закон чинний і сьогодні. Пізніше, 18 березня 2004 р., – Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV¹⁸, яким регламентовано основи питання розробки та затвердження державних цільових програм, охарактеризовано їх види тощо.

Початок третього етапу (2005 рік), який характеризувався певним оновленням інституту президентського послання, пов'язаний із набуттям повноважень третім Президентом України, який у 2006 році своє перше послання назвав «Доповідь про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році»¹⁹. Отже, цей період тривав до 2010 р.

Протягом цього періоду приймається Регламент Кабінету Міністрів України²⁰, а також Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»²¹, який із деякими змінами та доповненнями чинний і сьогодні. У ст. 64 першої редакції цього Закону визначено поняття коаліції депутатської фракції й коаліційної угоди²².

¹¹ Жилияєв І.Б. Послання Президента України як інструмент державної політики / І.Б. Жилияєв // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 29.

¹² Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/314/97>.

¹³ Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування : Указ Президента України від 30.04.1999 № 460/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/460/99>.

¹⁴ Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B0/94-%D0%B2%D1%80>.

¹⁵ Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/915-2000-%D0%BF>.

¹⁶ Жилияєв І.Б. Послання Президента України як інструмент державної політики / І.Б. Жилияєв // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 24–33.

¹⁷ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000. № 1602-III493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

¹⁸ Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

¹⁹ Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» від 09.02.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-06>.

²⁰ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 в ред. 18.07.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/ed20070718>.

²¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

²² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI у ред. 10.02.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/ed20100210>.

- правового регулювання процедури реалізації парламентом та урядом своїх повноважень у сфері стратегічної правотворчості;
- 3) 2001–2005 роки – період подальшого законодавчого оформлення статусу стратегічних актів, зокрема послань глави держави, програм діяльності уряду: прийняття Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р., упорядкування бюджетного планування;
 - 4) 2005–2010 роки – період президентства В.А. Ющенка, що характеризувався послабленням ролі глави держави в стратегічній правотворчості: послаблення ролі глави держави у формуванні стратегічних пріоритетів державного розвитку, законодавче визначення поняття коаліції та коаліційної угоди;
 - 5) 2010–2014 роки – період президентства В.Ф. Януковича, що характеризувався посиленням ролі глави держави у визначенні стратегії державного розвитку;
 - 6) з 2014 року – отримання перемоги Революцією Гідності й підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом: запровадження практики проведення громадських слухань, консультацій із громадськістю, але лише на консультативній основі.

Перспективою подальших наукових досліджень може стати визначення напрямів розвитку стратегічної правотворчості в Україні.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню еволюції конституційно-правового регулювання стратегічної правотворчості в Україні. Характеризуються основні історичні етапи розвитку конституційного законодавства у сфері регулювання стратегічної правотворчості, виявляються їх особливості; визначається періодизація становлення конституційно-правового регулювання стратегічної правотворчості в Україні.

Summary

The article investigates the evolution of constitutional and legal regulation of law-making strategy in Ukraine. Characterized main historical stages of constitutional law in the regulation of law-making strategy, identify their characteristics; determined periods of formation of constitutional and legal regulation of law-making strategy in Ukraine.

Використана література:

1. Пирожков С.І. Народження і перші кроки: Стратегії розвитку України: теорія і практика / С.І. Пирожков ; за ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.
2. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14.02.1992 № 2113-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271.
3. Конституція (Основний Закон) України 20.04.1978 № 888-ІХ у ред. від 10.12.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210>.
4. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
5. Про пропозиції до плану заходів щодо правового забезпечення економічних реформ : Постанова Президії Верховної Ради України від 31.10.1994 № 182/94-ПВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/182/94-%D0%BF%D0%B2>.
6. Копиленко О.Л. Реалізація реформ в Україні в контексті планування законодавчої діяльності парламенту / О.Л. Копиленко // Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 225 с.
7. Про загальний план законодавчих робіт на 1997 рік : Постанова Верховної Ради України від 20.02.1997 № 98/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/98/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Про відкликання народного депутата України : Закон України від 19.10.1995 № 396/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/396/95-%D0%B2%D1%80/print1382533342567345>.
9. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>.
10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР у першій ред. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>.
11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Жилияев І.Б. Послання Президента України як інструмент державної політики / І.Б. Жилияев // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 24–33.
13. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/314/97>.
14. Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування : Указ Президента України від 30.04.1999 № 460/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/460/99>.
15. Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B0/94-%D0%B2%D1%80>.
16. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/915-2000-%D0%BF>.
17. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
18. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
19. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» від 09.02.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-06>.
20. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 в ред. 18.07.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/ed20070718>.
21. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
22. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI у ред. 10.02.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/ed20100210>.
23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
24. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
25. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
26. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2014 № 477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/477-2014-%D0%BF/paran11#n11>.
27. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

Інна Берназюк,
кандидат юридичних наук,
радник Голови Національного агентства запобігання корупції