



## СИСТЕМА ОСНОВНЫХ ПРОЦЕДУР И СТАДИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕФОРМАЦИОННОГО ПРОЦЕССА

Наталья АГАФОНОВА,

кандидат юридических наук, народный депутат Верховной Рады Украины

### Summary

The article deals with the main stages and procedures of the constitutional reform process. A key step is considered to be associated with the immediate preparation of the bill prior to its approval or acceptance by the Verkhovna Rada. Central stage of the constitutional reform process is the adoption of the bill. One of the most challenging stages of legislative activity is called the entry into force of the constitutional law. It is alleged that the procedure of the introduction of a constitutional law, which must be approved by the All-Ukrainian referendum must not be similar to the entry of the law into force, which does not need legitimation by the referendum.

**Key words:** constitutional reform, constitutional reform process, constitutional process, procedures and stages, Constitutional Court.

### Аннотация

В статье рассматриваются основные стадии и процедуры конституционного реформационного процесса. Ключевой считается стадия, связанная с непосредственной подготовкой законопроекта к предварительному одобрению или принятию его Верховной Радой. Центральной стадией конституционного реформационного процесса является принятие законопроекта. Одной из самых проблемных стадий законодательной деятельности называется стадия вступления в силу и введения в действие конституционного закона. Утверждается, что процедура введения в действие конституционного закона, который должен быть утвержден всеукраинским референдумом, не может быть аналогичной процедуре введения в действие закона, который не нуждается в легитимации на референдуме.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, конституционный реформационный процесс, конституционный процесс, процедуры и стадии, Конституционный Суд.

**Постановка проблемы.** Сейчас проблематика конституционной реформы – как никогда актуальное направление исследования в науке конституционного права Украины. Его особенностью является то, что вопрос конституционной реформы имеет сложный межинституциональный характер, что связано с целым комплексом общественных отношений, возникающих в связи с конституционной реформой.

**Актуальность темы исследования** для науки конституционного права Украины объясняется тем, что сегодня в Украине активно проводится конституционная реформа, отдельные результаты которой уже нашли свое реальное воплощение. Речь идет о вопросах судебной власти, децентрализации власти. При этом важно, чтобы процесс модернизации Конституции сопровождался должным научным обеспечением.

Безусловно, что современная теория конституционной реформы в Украине формируется на основе теории конституции и конституционализма, учредительной власти, конституционного процесса, парламентаризма, научных основ развития отдельных институтов конституционного права и научного наследия таких ученых: М.А. Баймуратова,

Ю.Г. Барабаша, А.В. Батанова, Ю.А. Волошина, В.С. Журавского, М.И. Козюбры, А.Н. Колодия, А.Л. Копиленка, А.Р. Крусян, А.Р. Мацока, Н.Н. Онищенко, М.П. Орзиха, Н.Н. Пархоменко, В.Ф. Погорилка, К.В. Приходько, А.А. Селиванова, А.В. Скрипнюка, В.Л. Федоренка, В.Н. Шаповала, Ю.С. Шемшученко и др. Однако отдельные вопросы проблематики конституционной реформы требуют своего научного пересмотра.

**Целью и задачей этой статьи** является исследование отдельных процедур и стадий конституционного реформационного процесса.

**Изложение основного материала.** Ключевой, по нашему мнению, стадией конституционного реформационного процесса является непосредственная подготовка законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины к предварительному одобрению или принятию его Верховной Радой, что осуществляется только после включения соответствующего законопроекта в повестку дня сессии. Эта процедура включает в себя еще одну важную процедуру – обращение Верховной Рады в Конституционный Суд Украины о предоставлении заключения Конституционным Судом Украины о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям

статей 157 и 158 Конституции Украины. Такое обращение принимается в форме постановления Верховной Рады.

В случае если постановление об обращении Верховной Рады в Конституционный Суд Украины не принято, а законопроект не исключен путем голосования с повестки дня сессии, Верховная Рада решает вопрос о содержании и сроках дальнейшей работы над законопроектом. Если Верховная Рада не приняла постановление об обращении Верховной Рады в Конституционный Суд Украины и не определила содержание и сроки дальнейшей работы над законопроектом, он считается снятым с рассмотрения.

В действующем законодательстве Украины не предусматриваются конкретные причины снятия конституционного законопроекта с рассмотрения, а только повод – неопределение содержания и сроков дальнейшей работы над законопроектом. Такой порядок вещей ставит вопрос об эффективности работы парламента, недостаточной обоснованности законодательных инициатив, которые вносятся в парламент, нереалистичности предлагаемых планов и проектов развития общества или вообще их отсутствию.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины подлежит направлению в Конституционный Суд



Украины для получения заключения, предусмотренного статьей 159 Конституции Украины, в случае если он с соблюдением сроков, указанных в части второй статьи 156, части первой статьи 158 Конституции Украины, повторно представлен в неизменной редакции в Верховную Раду, и к нему имеется ранее представленное положительное заключение Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

На этом этапе решается вопрос о выделении средств из Государственного бюджета на проведение всеукраинского референдума по изменениям в Конституцию.

Следующий этап определен в ст. 148 Регламента Верховной Рады – обращение Верховной Рады в Конституционный Суд Украины о предоставлении заключения Конституционным Судом Украины о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

К обращению Верховной Рады в Конституционный Суд Украины представляется текст зарегистрированного законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины и пакет необходимых документов.

Обращение Верховной Рады вместе с необходимыми материалами безотлагательно направляются Председателем Верховной Рады Украины в Конституционный Суд Украины, о чем председательствующий на ближайшем пленарном заседании Верховной Рады делает сообщение.

После получения Верховной Радой заключения Конституционного Суда Украины оно безотлагательно представляется народным депутатам, направляется Президенту Украины, и о его получении председательствующий делает сообщение на ближайшем пленарном заседании Верховной Рады. Заключение Конституционного Суда Украины по законопроекту о внесении изменений в Конституцию Украины является обязательным для рассмотрения Верховной Радой.

Если в заключении Конституционного Суда Украины законопроект признан в целом соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, а по его положениям Кон-

ституционный Суд Украины не сделал оговорок, то рассмотрение вопроса о предварительном одобрении законопроекта или, соответственно, принятии законопроекта включается в повестку дня пленарного заседания Верховной Рады не ранее чем через семь дней после предоставления народным депутатам соответствующего заключения главного комитета Верховной Рады или в другой определенный Верховной Радой срок. Главный комитет и другие комитеты, которым была поручена дальнейшая работа над законопроектом, готовят заключение по законопроекту.

Следующий важный этап – центральная стадия законодательной деятельности – принятие законопроекта. Относительно конституционного законопроекта этот этап имеет свою специфику, которая связана с объемом и содержанием решения Конституционного Суда Украины (наличием или отсутствием возражений относительно законопроекта).

При решении Конституционного Суда Украины и отсутствии замечаний к законопроекту Верховная Рада может принять его, если он в соответствии со статьей 155 Конституции Украины был предварительно одобрен Верховной Радой этого же созыва на предыдущей очередной сессии Верховной Рады. Законопроект, который не получил по статье 155 или, соответственно, части первой статьи 156 Конституции Украины необходимого количества голосов народных депутатов в поддержку, считается не одобренным предварительно или не принятым.

Принятый Верховной Радой в соответствии со статьей 155 Конституции Украины закон о внесении изменений в Конституцию Украины подписывается Председателем Верховной Рады Украины и в соответствии со статьей 94 Конституции Украины безотлагательно направляется Президенту Украины для подписания и официального опубликования.

Относительно законопроекта, представленного в соответствии с частью первой статьи 156 Конституции Украины, проводится голосование по принятию по частям и в целом ранее принятого в первом чтении законопроекта, которым предусматривается выделение средств из Государственного бюджета Украины на проведение всеукраинского

референдума относительно изменений в Конституцию Украины. Принятые Верховной Радой законопроекты безотлагательно направляются Президенту Украины для назначения всеукраинского референдума по изменениям в Конституцию Украины, а также, соответственно, подписания и обнародования закона, которым предусматривается выделение средств из Государственного бюджета Украины на проведение всеукраинского референдума по изменениям в Конституцию Украины.

Если в заключении Конституционного Суда Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины в целом или его отдельные положения признан не соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, а также в случае, если в заключении Конституционного Суда Украины имеются оговорки к положениям такого законопроекта, Верховная Рада решает вопрос о дальнейшей работе над законопроектом и определяет сроки подачи, обработки предложений, поправок к законопроекту, дату рассмотрения вопроса о поправках и предложениях к законопроекту.

Обсуждение каждого предложения, поправки к законопроекту происходит на пленарном заседании Верховной Рады и осуществляется в полном объеме. Решение о включении предложения, поправки к законопроекту о внесении изменений в Конституцию Украины принимается Верховной Радой тем же количеством голосов народных депутатов, которым согласно статье 155 Конституции Украины осуществляется предварительное одобрение соответствующего законопроекта или его принятия в соответствии с частью первой статьи 156 Конституции Украины. В дальнейшем повторяется процедура обращения Верховной Рады в Конституционный Суд Украины о предоставлении им заключения о соответствии измененной редакции законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, и соответствующие процедуры завершаются или принятием соответствующего законопроекта, или его снятием с рассмотрения с возможностью его повторного представления Верховной Раде следующего созыва.

Одна из самых проблемных стадий законодательной деятельности – стадия вступления в силу и введения в дей-



ствие закона о внесении изменений в Конституцию Украины, что связано с отсутствием соответствующих положений в Конституции Украины и противоречивым их регулированием в других законодательных актах, что неоднократно отмечалось в научной юридической литературе [1, 2; 3, 4, 5]. Необходимость решения этой проблемы, в частности в отношении принятых на референдуме законов, отмечал Конституционный Суд Украины в Решении от 16.04.2008 г. № 6-рп, в котором отмечалось, что процедура подписания и обнародования законов, принятых на референдуме, в Конституции не урегулированы – это вопрос законодательного органа.

Так, согласно п. 3 ст. 143 Регламента Верховной Рады Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины должен содержать положения о сроке вступления в силу в качестве закона. Пункт 6 этой же статьи закрепляет требование для связанных законопроектов (комплексного внесения изменений в разделы Конституции, указанные в ст. 155 и к разделам, указанным в ч. 1 ст. 156 Конституции Украины). Связанные законопроекты, помимо прочего, должны содержать положения, предусматривающие объединенное и согласованное во времени вступление в силу, в соответствии с которыми в случае непринятия Верховной Радой или неутверждения всеукраинским референдумом одного из них другой, связанный с ним, не вступает в силу. А в пункте 7 этой же статьи закреплено, что представление в Верховную Раду Украины законопроекта о внесении изменений в разделы I, III, XIII Конституции Украины сопровождается одновременным представлением и законопроекта, предусматривающего выделение средств из Государственного бюджета на проведение всеукраинского референдума по изменениям в Конституцию Украины.

Ясно, что процедура введения в действие конституционного закона, который должен быть утвержден всеукраинским референдумом, не может быть аналогичной процедуре введения в действие закона, который не нуждается в легитимации на референдуме. Для второго случая это обычная общая процедура введения в действие закона. А для первого случая должна быть определена специальная процедура, которая бы учитывала требование логической

последовательности стадий. Так, исследователи обращают внимание на то, что для обеспечения законных оснований решения о финансировании референдума в случае направления одобренного парламентом конституционного закона Главе государства на подпись и издания им соответствующего указа закон о выделении средств из Государственного бюджета должен быть принят парламентом до принятия конституционного закона [2, с. 151]. Кроме того, необходимо согласовать процедуры вступления в силу конституционных законов, которые утверждаются всеукраинским референдумом, и процедуры введения в действие таких законов с учетом потребности скорейшего обеспечения развития положений конституционного закона в законодательстве.

Следующий вид процедур конституционного процесса, связанного с реформированием Конституции, – процедуры судебного конституционного контроля. При том, что в соответствии со ст. 159 Конституции Украины процедура превентивного конституционного контроля является обязательной, она является одной из наименее определенных. Причиной этого не в последнюю очередь является отсутствие соответствующего конституционного полномочия Конституционного Суда Украины в ряду его полномочий, определенных в разделе XII Конституции Украины, проблемность ряда статей Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», которыми, в частности определена и в определенной степени регулируется процедура решения Конституционным Судом Украины вопросов, связанных с выводами о соответствии проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Рассмотрим указанные процедуры. Первая из них, как мы уже отметили, является обязательной. Она касается предоставления Конституционным Судом Украины заключения о соответствии законопроекта требованиям ст. 157 и 158 Конституции.

Конституционное производство начинается после получения Конституционным Судом Украины обращения Верховной Рады Украины о предоставлении заключения о соответствии законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Глава 7 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» определяет принципы производства в Конституционном Суде Украины. Именно производство по делам, предусмотренным пунктом 5 статьи 13 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, регулируется недействительными сейчас (и применяемыми на практике) его статьями 96 и 97 главы 17.

Согласно ст. 96 указанного Закона Конституционный Суд Украины рассматривает дела и дает заключения о соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины, поданного в Верховную Раду Украины в соответствии со статьями 154, 155 и 156 Конституции Украины.

Законом установлено, что дело о предоставлении заключения о соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Конституционным Судом Украины безотлагательно в срок, определенный частью второй статьи 57 настоящего Закона, и он не должен превышать одного месяца.

По результатам рассмотрения дела о соответствии проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины Конституционный Суд Украины согласно статье 97 Закона в резолютивной части своего заключения должен определить положения проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины, которые соответствуют требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, и положения, им не отвечающие.

Кроме этих, слишком лаконичных и неконституционных положений Закона, никаких особенностей превентивного конституционного контроля действующим законодательством Украины не определено. Возникает вопрос, насколько правильно передавать на рассмотрение Конституционного Суда Украины законопроект, который еще не был рассмотрен парламентом по существу.

В этом вопросе мы согласны с позицией о целесообразности отправлять на вывод Конституционного Суда Украины законопроект о внесении



изменений в Конституцию, предварительно одобренный парламентом, а не проект, который еще не был рассмотрен парламентом по существу. В таком случае положительное заключение о соответствии Конституции Украины предварительно одобренного законопроекта было бы основанием для его окончательного принятия [5; 4]. Такой порядок взаимодействия Верховной Рады Украины и Конституционного Суда Украины выглядит более целесообразным с точки зрения обеспечения рациональности конституционного реформационного процесса.

**Выводы.** Решение проблемы совершенствования законодательного процесса в контексте конституционного реформационного процесса является составной проблемы совершенствования организации и деятельности Верховной Рады Украины, которая может иметь решение как парламентская реформа, о необходимости которой давно и много говорят специалисты. Сейчас есть необходимость в принятии законов о Верховной Раде Украины, о законах и законодательной деятельности, по совершенствованию Регламента Верховной Рады Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Теплюк М. Проблеми питання введення в дію Конституції України / М. Теплюк // Віче. – 2010. – № 16. – С. 14–15.
2. Теплюк О.М. Введення в дію законів України : питання теорії і практики / О.М. Теплюк, О.І. Ющик. – К. : Парламентське видавництво, 2011. – 200 с.
3. Теплюк М. Правові проблеми змінення конституції України / М. Теплюк, О. Ющик // Право України. – 2007. – № 12. – С. 3–7.
4. Теплюк М. Нова редакція Конституції і проблеми конституційної процедури / М. Теплюк // Право України. – 2014. – № 7. – С. 116–120.
5. Теплюк М. Введення в дію конституційних законів: проблемні питання / М. Теплюк // Право України. – 2012. – № 8. – С. 132–139.

## ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИСТРА СУДОХОДСТВА УКРАИНЫ В РАМКАХ НОВОГО ИНСПЕКЦИОННОГО РЕЖИМА ДЛЯ СУДОВ

Геннадий БОРОВИКОВ,

аспирант кафедры административного права, процесса и административной деятельности  
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

#### Summary

The scientific article is devoted to research of theoretical aspects of normative – legal regulation of relations in the transport of goods by sea in the EU and examines issues of conflicts of regulating relations arising in the field of maritime transport. The attention is focused on the problem determination procedures for liability and limits of liability of the carrier pursuant to international conventions which regulated matters concerning real rights to a product that is in the way the contract of affreightment.

**Key words:** normative-legal regulation, responsibility, contract of affreightment, international convention.

#### Аннотация

Научная статья посвящена исследованию теоретических аспектов нормативно-правового регулирования отношений в сфере перевозки грузов морским транспортом в Евросоюзе, анализируются вопросы коллизионного регулирования правоотношений, возникающих в сфере морских перевозок. Акцентируется внимание на проблеме определения процедуры привлечения к ответственности и пределов ответственности перевозчика в соответствии с международными конвенциями, которыми регулируются вопросы, касающиеся прав на товар, который находится в пути по договору морской перевозки.

**Ключевые слова:** нормативно-правовое регулирование, ответственность, договор морской перевозки, международная конвенция.

**Постановка проблемы.** Отдельные аспекты административной деятельности исследуемой темы рассматривали в научных трудах С.С. Алексеева, А. Быков, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, С. Гуревич, А.В. Дзера, А.С. Довгерт, Н.С. Ковалевская, В.В. Луць, А.Л. Маковский, Д.А. Медведев, М.Р. Наапетян, Д. Отнюкова, Д.И. Половинчик и др. Но глубокого анализа особенностей ответственности в сфере перевозки грузов морским транспортом в пределах действующего законодательства сделано не было.

**Актуальность темы** обусловлена несовершенством правового регулирования ответственности в сфере морских грузовых перевозок и отсутствием в отечественной юридической науке комплексных исследований по данной проблематике.

**Цель статьи** – исследовать теоретические аспекты нормативно-правового регулирования отношений в сфере перевозки грузов морским транспортом в Евросоюзе.

**Изложение основного материала.** Регулирование отношений в сфере

морского транспорта относится к компетенции государств-членов, а Евросоюз сейчас только начинает регулировать морские перевозки на наднациональном уровне. К тому же, в отличие от других видов транспорта, морской и воздушный транспорт является международным по своей природе, поэтому Евросоюз не может единолично регулировать отношения, так как в процессе задействованы также третьи страны.

Но наряду с этим нельзя недооценивать важность регулирования отношений в сфере морского транспорта, потому Евросоюз является крупнейшей торговой территории Европы, через которую проходят морские пути. Морским границам принадлежит 30% территории государств-членов ЕС. Факты и цифры свидетельствуют о важности морского транспорта в Евросоюзе: 22 государства-члена Евросоюза являются прибрежными (береговыми); береговая линия Евросоюза в 7 раз длиннее береговой линии США и в 4 раза – России. Около 90% внешней торговли и более 40% внутренней торговли проходит через морские пути;