

ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ І ПРАВОВІ НАСЛІДКИ

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION AND LEGAL CONSEQUENCES

Звоздецька І.В.,

*здобувач кафедри теорії держави і права,
конституційного права і державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Автор характеризує провадження законодавчої процедури у Верховній Раді України. Законодавчий процес – нормативно визначена поетапна процедура внесення законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи, максимально трьох читань і промульгації прийнятого закону (подолання вета Президента як додаткова стадія). Цей вид парламентських процедур не позбавлений недоліків суб'єктивного й об'єктивного характеру.

Ключові слова: парламент, народний депутат, закон, законопроект, законодавча процедура.

Автор характеризует осуществление законодательной процедуры в Верховной Раде Украины. Законодательный процесс – нормативно регламентированная поэтапная процедура внесения законопроекта субъектом права законодательной инициативы, максимально трех чтений и промульгации принятого закона (преодоление вето Президента как дополнительная стадия). Этот вид парламентских процедур не лишен недостатков субъективного и объективного характера.

Ключевые слова: парламент, народный депутат, закон, законопроект, законодательная процедура.

The author characterizes the implementation of the legislative process in the Verkhovna Rada of Ukraine. The legislative process – regulatory defined stepwise procedure of introduction of a bill by the subject of a right of legislative initiative, maximum of the three readings and promulgation of the adopted law (overcoming the President's veto as an extra stage). This kind of parliamentary procedure not devoid of disadvantages of subjective and objective character.

Key words: parliament, MP, law, bill, legislative process.

Постановка проблеми. Законодавча процедура – це процес підготовки, обговорення і прийняття закону вищим органом державної влади, який наділений правом ухвалювати законодавчі акти [1, с. 135]. Верховна Рада України володіє цією природною функцією, як і будь-який інший демократичний парламент світу. Жодна конституційна реформа, метою якої є адаптація прийнятної для нас форми державного правління, не вплинула на її виконання. Може йтися лише про межі, форми та спосіб законотворення, зумовлені набуттям державою конституційно-правового статусу того чи іншого виду республіки. Від декларування в Україні парламентсько-президентської республіки очікується зростання ефективності реалізації Верховною Радою законодавчої функції, підвищення її авторитету як професійного органу [2, с. 12].

Стан опрацювання. Під час підготовки запропонованого рукопису були використані праці таких авторів, як-от: Ю. Мірошниченко, А. Селіванов, О. Скакун, І. Словська, М. Теплюк, Н. Ткачова, О. Тодика.

Метою статті є вивчення перебігу законодавчого процесу в парламенті України, виявлення позитивних аспектів та прогалин теорії і практики законодавчого регулювання.

Виклад основного матеріалу. Законодавчий процес (юридична енциклопедія синонімами подає терміни «законодавча діяльність», «законодавча процедура») є процесом підготовки, розгляду, обговорення, прийняття й оприлюднення законодавчих

актів. Формування такого процесу відбулося шляхом нагромадження державотворчого практичного досвіду і створення відповідної нормативно-правової бази [3, с. 500–503]. Законодавчий процес має узгоджуватися з цілісними конституційними принципами організації і функціонування правової держави, адже саме Основний Закон постає певною домінантою всього суспільного розвитку. Конституційні норми, принципи, ідеї, концепції, доктрини, що регламентують законодавчий процес, знаходять різну форму закріплення (висвітлення) на рівні законодавчих положень і в своїй сукупності покликані забезпечувати чинну систему парламентаризму [4, с. 115; 5, с. 23–24].

Приєднуємося до науковців в обстоюванні тези, що законодавчий процес – складова частина процесу законотворчого (законотворчості), яка є нормативно регламентованим порядком розроблення, ухвалення, зміни та оприлюднення законодавчого акта [6, с. 213]. Суб'єктами законодавчого процесу і, на думку окремих авторів, законотворчості є державні органи, а діяльність, спрямована на розроблення й ухвалення законів, є суто державною, оскільки її реалізують компетентні інституції [7, с. 89; 8, с. 252; 9, с. 26]. Щоправда, у науковій літературі можна ознайомитися з іншою позицією, яка характеризує як суб'єктів законотворчості державні органи й інститути громадянського суспільства [10, с. 13; 11, с. 423; 12, с. 257].

Вважаємо, що друга позиція є слушною. Суб'єктами процесів законотворчого і законодав-

чого, ми переконані, є не лише суто органи державної влади, передбачені законодавством України як суб'єкти права законодавчої ініціативи, але й інші державні інституції, що володіють належною професійною компетенцією у певній сфері суспільного життя, й інститути громадянського суспільства, наприклад, об'єднання громадян, трудові колективи, громадяни тощо, які можуть самостійно кваліфіковано підготувати законопроект або запропонувати ідею для більш професійного розроблення тексту документа.

Значимо, що компетенція – це сфера суспільного життя, в якій держава реалізує свою діяльність; конкретні владні повноваження, необхідні для здійснення відповідних функцій; територіальні межі діяльності держави [13, с. 94]. Виконання прав і обов'язків суб'єкта як прояв компетенції у певній царині задля реалізації функцій є спрямованістю такої діяльності згідно з її метою і завданнями [14, с. 74].

Варто наголосити, що, незважаючи на відсутність у вітчизняному законодавстві визнання за громадянами (народом) права законодавчої ініціативи [15, с. 93], науковці (наприклад, Г. Задорожня [16, с. 25], Ю. Мірошніченко [17, с. 11; 18, с. 90, 114], А. Селіванов [19, с. 14, 16], І. Словська [6, с. 224–226], М. Смук [20, с. 63–66], С. Степаненко [21, с. 9]) неодноразово наголошували на доцільності такого нововведення у практиці державного будівництва. Громадяни України всіх національностей, які мають право голосу відповідно до законодавства, виявили бажання та активність об'єднатися з метою збирання необхідної кількості підписів, що підтверджують їх волю виступити з ініціативою щодо розгляду та прийняття відповідного закону в парламенті, мають володіти такою прерогативою. Водночас конкретним індивідуальним суб'єктом реалізації права законодавчої ініціативи може виступати кожен громадянин України, що має право голосу, а колективним – частина населення. Основними ідентифікаційними ознаками народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи є: 1) єдиний та незмінюваний носій права законодавчої ініціативи; 2) суб'єктом реалізації є кожен громадянин України, що має право голосу; 3) з метою виникнення досліджуваного права в конкретному випадку необхідним є збирання встановленої кількості підписів громадян, чим підтверджується народна воля подати до Верховної Ради України відповідний законопроект або виступити з ініціативою щодо внесення змін чи доповнень до чинного закону або його скасування. Конкретна кількість має бути визначена на законодавчому рівні за принципом пропорційності до всього населення держави, що має право голосу.

Попри те, що інститути громадянського суспільства (громадські ради, спілки тощо) покликані представляти та захищати інтереси кожного члена суспільства незалежно від того, чи входить він до «більшості» [20, с. 65], вважаємо, що народ (певна нормативно визначена сукупність громадян, що унеможливуватиме подання кожним громадянином,

що виявив таке бажання, неконтрольованого потоку законопроектів низької якості) має бути наділений правом самостійного внесення законодавчої ініціативи до парламенту. Оскільки жоден суб'єкт не має права виступати від імені народу та ідентифікувати себе як «народ» [15, ст. 5], не варто пов'язувати таке його природне право з інститутами громадянського суспільства, зокрема громадськими організаціями, як це пропонують в окремих дослідженнях [6, с. 224–226]. Народ є первинним суб'єктом державотворення, а об'єднання громадян – вторинним. Похідний суб'єкт, як видається, не може обмежувати права суверена.

Серед інших суб'єктів законодавчого процесу парламент вирізняє основне соціальне призначення і пріоритетність законодавчої функції, тому його предметна компетенція характеризується саме такою категорією справ. Функціональна компетенція розкриває структуру парламенту і повноваження законодавчої інституції та її структурних підрозділів, а процесуальна – стадії законодавчого провадження [22, с. 342–343].

Основне завдання суб'єктів законодавчого процесу полягає в тому, щоб «відшукати» «правила справедливої поведінки», надати їм офіційної форми та гарантувати дотримання. Держава виникає передусім через необхідність забезпечення правомірності регулювання суспільних відносин, що з розвитком ускладнювались як обов'язкова умова гарантування справедливих правових відносин, правопорядку, стабільності в суспільстві. Парламент приймає рішення задля подальшого прогресивного розвитку цивілізації. Його діяльність дає можливість усвідомити те, що в основі взаємозв'язку держави та права діють принципи первинності, верховенства права, які розкривають його природно-правову сутність [23, с. 30].

Законодавчий процес у парламенті закріплює «переродження» у норму права «принципу первинності права стосовно держави». Первинність права зумовлена його природою, адже, будучи атрибутом будь-якого соціального суб'єкта, воно ніким не дарується і ніким не може бути відчужено (мова йде про природне право). Таке право виникає одночасно зі спілкуванням, соціальною взаємодією. Держава ж утворюється тільки на певному етапі розвитку людства, що характеризує його вторинність. Вторинність держави виявляється також у тому, що держава зумовлена, визначена правом, виникає не просто пізніше права, а з його потреб як орган, що має додати праву загальнообов'язкової форми і забезпечити його функціонування. Саме це соціальне призначення держави виконує парламент, який фіксує відносини первинності права стосовно держави в історичному і функціональному аспектах та верховенство права щодо держави, а отже, залежність держави від права.

Отже, реалізація законодавчої функції уможливує домінування примату права (і природного, і позитивного) та «необхідність підпорядкування держави праву». Проходження законодавчого процесу у чіткій, нормативно визначеній формі має запобігти «відокремленню держави від народу, а

отже, свавілля стосовно народу» [24, с. 191–192]. Дотримання вимог процесуального законодавства під час регламентації парламентом фактично всіх сфер суспільного буття створює фундамент для формування сильної правової держави, яка не намагається підкорити собі політичну систему. Нині в Україні можна констатувати існування слабкої держави, небезпека якої полягає в нездатності законодавчо ефективно впливати на суспільні відносини (наслідком є порушення матеріальних і процесуальних норм, що закріплюють загальні правила поведінки), і це може призвести до непередбачуваних наслідків не лише для власних громадян, а й світового співтовариства [25, с. 111–112].

Законодавчий процес складається з кількох етапів, зокрема внесення законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи (гл. 18), трьох читань, що є максимальною кількістю стадій розгляду проекту (гл. 19–21), і промудрації прийнятого закону (глави 22, 25). Додатковою стадією може виступати повторний розгляд Верховною Радою ветованих Главою держави законів (гл. 23) [26, розділ IV].

Теорія і практика парламентаризму характеризуються численними недоліками в законодавчому провадженні, що стосуються внесення на розгляд у пленарному засіданні не обговорюваного в комітетах законопроекту, невчасного ознайомлення парламентаріїв із текстом законопроекту та супровідними документами (на офіційному сайті матеріали можуть з'явитися в ніч перед пленарним засіданням), недотримання термінів підписання закону Президентом, не введення в дію закону, щодо якого застосовува-

лося вето, яке в подальшому було подолано, тощо [6, с. 229–231].

Актуальною проблемою також залишається введення закону в дію, що пов'язано з багатьма чинниками соціально-економічного, політичного, юридичного, суспільно-психологічного, національно-культурного характеру. Крім того, у ст. 152 Конституції йдеться про порушення встановленої Основним Законом процедури набрання чинності законами або їх окремими положеннями, однак чітко не визначено самої процедури. Трапляються випадки, коли у прийнятих законах відсутній механізм введення їх у дію [27, с. 24].

Нині є підстави утримуватися від прийняття таких актів і рішень, які мають стратегічне значення для розвитку країни, зокрема нової Конституції (або нової її редакції), засад внутрішньої та зовнішньої політики, кодифікаційних актів. За таких обставин згадані акти можуть бути ухвалені або за умови досягнення тимчасового й дуже хиткого компромісу політичних сил, котрі борються між собою за владу, або як результат незначної тимчасової переваги однієї зі сторін. При цьому обов'язково ускладнюється процес реалізації вказаних актів, оскільки їх реальне виконання залежить не лише від суб'єктів ухвалення, але й опозиційної сторони [28, с. 29].

Висновки. Таким чином, законодавчий процес як нормативно визначена поетапна процедура внесення законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи не позбавлена недоліків суб'єктивного і об'єктивного характеру. Проте ця парламентська процедура є свідченням реалізації суверенної волі народу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Энциклопедический словарь правовых знаний (Советское право) / гл. ред. В. Чиквадзе ; ред. кол. : С. Братусь, Н. Жогин, П. Кованов и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1965. – 512 с.
2. Пустовіт Ж. Становлення і розвиток функцій Верховної Ради України / Ж. Пустовіт // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 8–14.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 744 с.
4. Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму : посібник / П. Стецюк. — Львів : Астролябія, 2003. – Ч. 1. – 232 с.
5. Витрук Н. Конституционное правосудие. Судебное конституционное правосудие и процесс / Н. Витрук. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 383 с.
6. Словська І. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : [монографія] / І. Словська. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 336 с.
7. Алексеев С. Право: азбука-теория, философия : опыт комплексного исследования / С. Алексеев. – М. : Статут, 199. – 712 с.
8. Лазарев В. Проблемы общей теории jus : [учебник] / В. Лазарев, С. Липень, А. Саидов ; отв. ред. В. Лазарев. – М. : НОРМА ИНФРА-М, 2012. – 656 с.
9. Чернадчук В. Теоретичні аспекти бюджетної правотворчості / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 23–27.
10. Ковальський В. Правотворчість : теоретичні та логічні засади / В. Ковальський, І. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
11. Скакун О. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) / О. Скакун. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
12. Славова Н. Правотворча діяльність : поняття та ознаки / Н. Славова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2014. – № 1 (26). – С. 256–260.
13. Шафир М. Компетенция СССР и союзной республики / М. Шафир. – М. : Наука, 1968. – 221 с.
14. Штурнев А. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции / А. Штурнев // Сибирский юридический вестник. – 1989. – № 2. – С. 74–75.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
16. Задорожня Г. Законодавчі повноваження українського народу / Г. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3(12). – С. 25–28.
17. Мірошніченко Ю. Влада всеукраїнського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень / Ю. Мірошніченко // Віче. – 2011. – № 21. – С. 8–11.
18. Мірошніченко Ю. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні : [монографія] / Ю. Мірошніченко. – К. : Фенікс, 2012. – 360 с.

19. Селіванов А. Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» (довідь комісії з питань здійснення народовладдя) / А. Селіванов // Конституційна асамблея : політико-правові аспекти діяльності. – 2012. – № 6. – С. 12–29.
20. Смуk М. Проблема визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи / М. Смуk // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 201. – Вип. 36. Т. 1. – С. 63–66.
21. Степаненко С. Взаємодія органів державної влади та інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації євроінтеграційної політики України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / С. Степаненко. – Х., 2010. – 20 с.
22. Коротких А. Компетенция как основной элемент правового статуса административного суда в Украине / А. Коротких // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 4 (25). – С. 340–344.
23. Ткачова Н. Закономірність зростання прогресивної ролі права як загальносоціального феномена / Н. Ткачова // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 3. – С. 29–32.
24. Філософія права : підручник / О. Данильян, О. Дзьобань, С. Максимов та ін. – Х. : Право, 2009. – 208 с.
25. Тодыка О. Народовластие в условиях глобализации / О. Тодыка ; под ред. А. Петришина. – Х. : Право, 2005. – 336 с.
26. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
27. Теплюк М. Введення закону в дію: теоретико-правові проблеми законодавчого регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / М. Теплюк ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. Корецького. – К., 2014. – 40 с.
28. Дутка Г. Проблемні аспекти та шляхи вдосконалення вітчизняного законодавчого процесу / Г. Дутка // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 3 (12). – С. 27–30.

УДК 342.537

КЛАСИФІКАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПРОЦЕДУР ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

CLASSIFICATION OF PARLIAMENTARY PROCEDURES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Лихачов Н.С.,

*аспірант кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню видів парламентських процедур. Розглянуто різні точки зору щодо їх класифікації. Проаналізовано парламентські процедури Верховної Ради України залежно від таких критеріїв, як джерело закріплення, цільове призначення, суб'єкти та об'єкти реалізації, метод правового регулювання, термін дії тощо, наведено відповідні приклади.

Ключові слова: парламент, парламентські процедури, класифікація, Верховна Рада України.

Статья посвящена исследованию видов парламентских процедур. Рассмотрены различные точки зрения относительно их классификации. Проанализированы парламентские процедуры Верховной Рады Украины в зависимости от таких критериев, как источник закрепления, целевое назначение, субъекты и объекты реализации, метод правового регулирования, срок действия и т. д., приведены соответствующие примеры.

Ключевые слова: парламент, парламентские процедуры, классификация, Верховная Рада Украины.

The article investigates species of parliamentary procedures. Different views on their classification. Analyzed the parliamentary procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine depending on criteria such as source consolidation, purpose, subject and object implementation, the method of regulation, expiration date, etc., are relevant examples.

Key words: parliament, parliamentary procedures, classification, Verkhovna Rada of Ukraine.

Постановка проблеми. Серед найбільш актуальних тем, які протягом останніх десяти років отримали науково-практичне значення, істотно місце належить питанням організації та діяльності парламенту, зокрема парламентським процедурам. Функціонування єдиного законодавчого органу, а також його вміння в передбачені законом терміни розглянути і прийняти необхідне рішення істотно залежить від розроблених парламентом правил поведінки – парламентських процедур. Вони відіграють значну роль у життєдіяльності парламенту, є необхідною умовою практичної діяльності законодавчого органу і гарантіями успішного здійснення ним своїх кон-

ституційних функцій. У зв'язку з цим необхідність вивчення видів парламентських процедур зумовлена об'єктивними причинами, одна з яких – потреба в більш досконалому і чіткому механізмі роботи законодавчого органу.

Стан опрацювання. У вітчизняній юридичній літературі можна зустріти наукові роботи, присвячені дослідженню деяких видів парламентських процедур. Серед них можна назвати дослідження І. Грищенко, в яких аналізуються сутнісні характеристики парламентських процедур, О. Євсєєва, присвячені розгляду специфіки процедур в конституційному праві України, Т. Француз-Яковець, в яких досліджу-