

УДК 340.131 КПІ (091)

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-1.1>

І. В. Костенко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

АНАЛІЗ РІВНЯ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВOTВOPЧOГO ПPOЦECY ЙOГO CУБ'ЄKTAМИ

На сучасному етапі актуальність теми дослідження зумовлена динамічним розвитком суспільних відносин і, як результат, активною реалізацією правотворчого процесу. Стан правотворчості країни свідчить про рівень демократизації її громадянського суспільства. Розвиток економічних, політичних і культурних чинників тісно пов'язаний із законодавчою базою. Сьогодні Україна переживає складні часи в соціальному, політичному та правовому плані. Вносяться зміни до законодавства, до Основного закону – Конституції. Щоби ці зміни не мали негативного впливу, були раціональними й ефективними, треба проаналізувати стан сучасної правової системи та висвітлити реально наявні проблеми правотворчого процесу. Саме тому доречним є розроблення аналітичного матеріалу, який міг би попередити виникнення неефективних і негативних аспектів у реалізації законодавчого процесу.

Ураховуючи те, що законодавство та система права загалом зазнає значних змін, вважаємо актуальним розглянути проблеми правотворчості, які сьогодні виникають в Україні.

У процесі аналізу рівня практичної реалізації правотворчого процесу його суб'єктами було визначено, що правотворчість в Україні має свої недоліки, які насамперед пов'язані з неузгодженням теорії та практики, а також ненадлежаною реалізацією принципів правотворчості, пасивністю та нігілізмом щодо можливості своєї участі у творенні права громадянського суспільства, відсутністю відповідальності органів державної влади за порушення правотворчих процедур.

Ключові слова: правотворчий процес, суб'єкти правотворчого процесу.

I. V. Kostenko. Analysis of the level of practical implementation of the law-making process by its subjects

At the present stage, the relevance of the research topic is due to the dynamic development of social relations and, as a result, the active implementation of the law-making process. The state of lawmaking of the country speaks about the level of democratization of its civil society. The development of economic, political and cultural factors is closely linked to the legal framework. Today, Ukraine is experiencing difficult times in social, political and legal terms. Amendments are made to the legislation and to the main law – the Constitution. In order for these changes not to have a negative impact, to be rational and effective, it is necessary to analyze the state of the current legal system and to highlight the real problems of the law-making process. That is why it is appropriate to develop analytical material that could prevent the emergence of inefficient and negative aspects in the implementation of the legislative process.

Considering the fact that the legislation and the system of law in general undergo significant changes, we consider it urgent to consider the problems of lawmaking that are emerging in Ukraine today.

During the analysis of the level of practical implementation of the law-making process by its subjects, it was determined that law-making in Ukraine has its shortcomings, which are, first of all, related to the disagreement of theory and practice, as well as the inadequate implementation of the principles of law-making, passivity and nihilism regarding the possibility their participation in the creation of civil society law and the lack of accountability of public authorities for violations of law-making procedures.

Key words: law-making process, subjects of law-making process.

Постановка проблеми. Одна з головних проблем правотворчого процесу, як і правової системи взагалі, – взаємоузгодження її теоретичної основи та практичної реалізації. Складність полягає в тому, що майже неможливо юридично закріплювати регулювання суспільних відносин так само швидко, як вони з'являються та змінюються. До того ж навіть налагоджений механізм регулювання потребує постійного контролю з боку держави, адже правова система може функціонувати повною мірою тільки тоді, коли всі її елементи виконують свої завдання належним чином.

Ця загальна проблема також стосується правотворчого процесу. Окремим чинником, який ускладнює реалізацію завдань вищезазначеного процесу, є нерівномірний характер участі суб'єктів правотворчості у формуванні правової системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що окремі аспекти правотворчої діяльності парламенту розглядали такі науковці, як: Л. Баликіна, О. Бандурка, Ю. Барабаш, В. Воднік, А. Георгіца, В. Грובה, Г. Журавльова, В. Журавський, І. Звоздецька, Н. Омельченко, К. Парасюк, І. Словська, В. Теліпко, І. Хутінаєв, В. Шаповал, Ю. Шемшученко. Водночас зауважимо, що правотворча діяльність Верховної Ради України (далі – ВРУ) ще не була предметом детального дослідження, яке є актуальними.

© І. В. Костенко, 2020

Мета статті – проаналізувати реалізацію правотворчого процесу його суб'єктами.

Виклад основного матеріалу. Правотворча діяльність Верховної Ради України називається законотворчістю, адже результатом діяльності Парламенту є закон (правова основа всіх нормативно-правових актів, акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини).

Відповідно до Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України (ст. 75) [1].

Законодавчий процес регулюється Конституцією України [1], Бюджетним кодексом [2], р. р. IV–V Закону України «Про регламент Верховної Ради України» [3], Положенням про порядок роботи у Верховній Раді із проєктами законів, постанов, інших актів Верховної Ради, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради від 22 травня 2006 р. № 428 [9], Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448 [10].

Як і правотворчий процес загалом, законодавчий процес має певні стадії. Уважаємо доцільним аналізувати практичну реалізацію законотворчого процесу Верховної Ради України саме за стадіями, адже так буде легше виокремити складнощі, які виникають на певних етапах законотворчості.

I. Передпроектна стадія (законодавча пропозиція).

Ця стадія є першим етапом законотворчого процесу. Вона полягає у внесенні законодавчої пропозиції до суб'єктів законодавчої ініціативи, яка стосується врегулювання певних суспільних відносин. Саме на цій стадії виявляються окремі прогалини в законотворчості, які мають бути усунені. Треба зауважити, що складність полягає саме у своєчасному внесенні законодавчої пропозиції.

На цьому етапі проблематичним виявляється обґрунтування законодавчої пропозиції. Якщо така пропозиція не достатньо аргументована, її просто можуть відхилити, навіть не помітити.

Проблема цього етапу в Україні полягає в пасивності громадянського суспільства щодо можливості використання законодавчої пропозиції. Дуже часто ця стадія збігається зі стадією законодавчої ініціативи. Але коло суб'єктів другої значно вужче за коло суб'єктів першої. Право законодавчої пропозиції має будь-яка особа, яка коректно сформулювала свою ідею та надала її суб'єкту законодавчої ініціативи (будь то народний депутат, Президент України, Кабінет Міністрів України або Національний Банк України), але варто пам'ятати, що сфери законодавчої ініціативи цих суб'єктів неоднакові. Протилежним проявом є недоцільне використання цієї стадії (наприклад, подання пропозицій щодо створення неефективних, непотрібних законопроектів). Такий прояв може негативно впливати на весь правотворчий процес, адже зайві пропозиції відбирають багато часу. Отже, не повною мірою реалізовується можливість законодавчої пропозиції в нашій країні.

II. Проектна стадія.

Після внесення законодавчої пропозиції:

1. Ухвалюється рішення про підготовку законопроекту. Законопроектна пропозиція, відповідно до Закону «Про регламент Верховної Ради України», може бути відхилена або включена до плану законопроектних робіт [8]. Рішення про підготовку законопроекту може бути затверджено і розпорядженням Кабінету Міністрів України [7].

2. Доручається Уряду або постійним комітетам Верховної Ради України розробити певний законопроект. Треба також зазначити, що іноді створюються спеціальні комісії, робочі групи у складі депутатів та вчених-юристів.

3. Проводиться розробка законопроекту і його попередня експертиза із залученням зацікавлених організацій, доопрацювання і редагування проекту.

Хоча в теорії вищезазначені стадії виокремлюються, але на практиці дуже часто збігаються.

Це пояснюється, як уже було зазначено, пасивністю та правовою необізнаністю громадянського суспільства про власні можливості впливати на законотворчий процес.

Дуже складною проблемою передпроектної та проектної стадій на практиці також є те, що суб'єкти законодавчої ініціативи (наприклад, народні депутати) не завжди розглядають пропозиції щодо необхідності розроблення законопроектів. Маючи свій план законопроектної діяльності, вони найчастіше просто ігнорують ініціативи представників громадянського суспільства.

III. Стадія внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України (законодавча ініціатива).

Законодавча ініціатива – це внесення проекту закону в офіційному порядку до законодавчого органу певними органами й особами [11, с. 108].

Право законодавчої ініціативи у ВРУ належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (ст. 93 Конституції України) [1].

Нормативну базу процедури внесення законопроекту на розгляд ВРУ становлять: Закон України «Про регламент Верховної Ради України» [3], Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України [10], Положення про порядок роботи у Верховній Раді із проєктами законів, постанов, інших актів Верховної Ради [9].

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до ВРУ:

1. Проектів законів, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру.
2. Пропозицій до законопроектів – пропозицій щодо внесення змін до тексту законопроекту (статей, їхніх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їхніх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті.

3. Поправок до законопроектів – пропозицій щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту [3].

У Положенні про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів ВРУ зазначено, що альтернативний законопроект може бути внесений не пізніше як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам України першого законопроекту з відповідного питання, а до повторного першого читання – у 10-денний строк із дня направлення на повторне перше читання законопроекту, щодо якого він є альтернативним [11, с. 106].

Після ухвалення законопроекту в першому читанні внесення альтернативних законопроектів щодо нього не допускається.

На практиці існує проблема щодо реалізації цієї норми. Так, не всі законопроекти мають високу якість. Припустимо, що народний депутат подає законопроект, який має недопрацьовані елементи. Тоді інший суб'єкт законодавчої ініціативи має тільки чотирнадцять днів для того, щоби створити кращий за попередній проект закону, хоча розгляд основного законопроекту може затягнутися на досить тривалий строк. Тобто складнощі полягають у тому, що іноді за основу береться недосконалий проект закону тільки тому, що інший суб'єкт не встиг подати альтернативний законопроект.

IV. Стадія розгляду законопроекту.

Головною проблемою цієї стадії є неповне дотримання регламенту. За регламентом законопроекти повинні розглядатися Верховною Радою України за процедурою трьох читань:

1. Перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу.

2. Друге читання – постатейне обговорення й ухвалення законопроекту у другому читанні.

3. Третє читання – ухвалення законопроекту, який потребує доопрацювання й узгодження, загалом [3].

Регламентом передбачається також розгляд законопроектів за скороченою процедурою. Проте така процедура прийнятна тільки у випадках, коли проект не викликає зауважень.

На практиці майже всі проекти законів розглядаються за скороченою процедурою. Це призводить до того, що деякі народні депутати навіть гадки не мають, що взагалі існує три читання. Ця проблема незнання або недотримання регламенту стосується дуже багатьох народних депутатів. Як наслідок, це призводить до порушення процедури ухвалення законів, а відповідальність за це, хоча і передбачена, практично не застосовується. Іншою проблемою скороченої процедури є те, що багато народних депутатів навіть не встигають прочитати текст проекту закону, а повинні вирішити, чи голосувати за нього, чи ні. Частіше голосування проходить прямо за вказівкою голови фракції. І це, зрозуміло, не є правомірним.

Один із найскравіших прикладів порушення регламенту – голосування народного депутата від імені інших народних депутатів. Чи можна вважати закон ухваленим, коли фактично за нього голосують кільканадцять народних депутатів? Очевидно, що не можна. На жаль, таке порушення практикується в нашому Парламенті.

Для уникнення такого порушення регламенту під час голосування 19 грудня 2019 р. Верховна Рада України у другому читанні ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України». За нього проголосували 261 народний депутат [6].

Згідно з вищезазначеним Законом, Кримінальний кодекс доповнили ст. 364–2. Вона передбачає, що за неперсональне голосування депутатів каратимуть штрафом від 3 до 5 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 51 до 85 тис. грн).

Практичною проблемою стадії розгляду законопроекту є також застаріла система видачі текстів законопроектів на руки народним депутатам [10]. На кожного депутата роздруковуються тексти всіх законопроектів, які розглядатимуться на засіданні. Іноді кількість листів сягає 400 на одну особу. Дуже багато матеріальних затрат іде на друк усіх законопроектів. У сучасному світі впровадження електронного урядування більш раціональним та дешевшим є надання електронного документа.

V. Стадія ухвалення законопроекту.

Ця стадія складається з ухвалення законопроекту в результаті голосування і підготовки відповідної постанови Парламенту про набуття ним чинності. Тексти законів, ухвалених Верховною Радою України, підписуються Головою ВРУ і невідкладно передаються на підпис Президентові України [12, с. 131].

VI. Засвідчувальна стадія.

Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, і офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України, має бути підписаний і офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде ухвалений Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати й офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом (ст. 94 Конституції України) [1].

Треба зазначити, що до ухвалення Закону «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. Голова Верховної Ради України не мав повноваження підписувати закон замість Президента. У ч. 4 ст. 94 цитованого Закону зазначалося: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом» [5].

Отже, цим Законом значно спрощено вирішення цієї складної проблеми.

VII. Інформаційна стадія.

1. Включення закону до Єдиного державного реєстру нормативних актів, із присвоєнням йому реєстраційного коду.

2. Опублікування закону – друк його тексту з усіма реквізитами в офіційних виданнях («Відомості Верховної Ради України», газета «Голос України») [10].

Навіть на останньому етапі законотворчого процесу простежуються порушення. Так, опублікування закону може відтермінуватися. Відповідальність за це також не передбачена.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи все вищезазначене, можна зробити такі висновки:

По-перше, якщо проаналізувати теоретичні аспекти правотворчості та порівняти їх із правозастосовною практикою, можна побачити, що є багато невирішених питань.

По-друге, розглянувши реалізацію правотворчого процесу за суб'єктами, ми дійшли висновку, що існує багато порушень, передусім регламенту ухвалення законів Верховною Радою України.

По-третє, багато проблем правотворчого процесу сьогодні пояснюються пасивністю та нігілізмом громадянського суспільства як суб'єкта законодавчого процесу щодо можливості своєї участі у творенні права.

Окремим чинником, який ускладнює реалізацію завдань вищезазначеного процесу, є наявність широкого кола суб'єктів, а точніше – нерівномірний характер їхньої участі у формуванні правової системи.

Тільки взаємоузгоджений розвиток економічних, політичних, культурних відносин і законодавства дасть змогу гармонічно розвивати державу та громадянське суспільство.

Яскравою проблемою є також те, що в теорії (науковій літературі) бракує об'єктивного висвітлення проблем законодавчого процесу сьогодення. Також немає ґрунтовних правових досліджень законодавчого процесу.

Особливу небезпеку становить відсутність відповідальності органів державної влади за порушення правотворчих процедур.

Отже, підсумовуючи все вищезазначене, можна зробити висновок, що правотворчість в Україні має свої недоліки, які насамперед пов'язані з неузгодженням теорії та практики, а також неналежною реалізацією принципів правотворчості. Тільки уважне та відповідальне ставлення всіх суб'єктів правотворчого процесу до вимог закону може допомогти побудувати правову державу та громадянське суспільство.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, зі змінами. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № № 50–51. Ст. 572 (редакція від 1 січня 2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>.

3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI, зі змінами. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № № 14–17. Ст. 133. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. (редакція від 27 грудня 2019 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

5. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. *Голос України*. 2020. № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20>.

7. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

8. Про затвердження положення «Про Апарат Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (редакція від 21 червня 2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.

9. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України : розпорядження Голови Верховної Ради України № 428 від 22 травня 2006 р. (редакція від 1 червня 2010 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428/06->.

10. Про порядок роботи з документами у Верховній Раді України : розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448 (редакція від 24 жовтня 2014 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/06>.

11. Законотворчість: участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Д. Базілевич та ін. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2013. 232 с.

12. Чалих С. Вектори діяльності апарату Верховної Ради України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 2 (41). С. 129–135. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02\(41\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02(41)/18.pdf).