

Н.Л. ОМЕЛЬЧЕНКО

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Розглядаються практичні проблеми правового регулювання законодавчої діяльності Верховної Ради України. Пропонуються зміни до чинного законодавства та прийняття нових законів, які б стали фундаментом, зокрема, закони «Про Верховну Раду України», «Про закони і законодавчу діяльність».

Ключеві слова: законодавча діяльність, законотворчість, закон, парламент.

Рассматриваются практические проблемы правового регулирования законодательной деятельности Верховной Рады Украины. Предлагаются изменения к действующему законодательству и принятию новых законов, которые бы стали фундаментом, в частности, законы «О Верховной Раде Украины», «О законах и законодательной деятельности».

Ключевые слова: законодательная деятельность, законотворчество, закон, парламент.

The article is devoted the practical problems of the legal adjusting of legislative activity of Verkhovna Rada of Ukraine, as a main calling of parliament consists exactly in passing acts which determine quality of the legal system. In the article it is offered changes to the current legislation and passing new acts which would become foundation, in particular, laws «On Verkhovna Rada of Ukraine», «About laws and legislative activity».

Key word: legislative activity, zakonotvorchist', law, parliament.

За роки незалежності України Верховною Радою було прийнято близько п'яти тисяч нормативних актів, але незважаючи на досить активну законодавчу діяльність парламенту, з одного боку, з іншого — існують проблеми якості та ефективності його законодавчої діяльності, яка не відповідає інтересам суспільства та держави. Необхідною умовою ефективної законодавчої діяльності парламенту насамперед є вдосконалення процесу прийняття законів. Це допомогло б уникати зайвого поспіху у прийнятті законів, більш продумано організувати законотворчу роботу й відмовитися від абстрактних і популістських рішень. Оскільки головним призначенням закону є забезпечення об'єктивних суспільних потреб та інтересів, соціальних реалій, які обумовлюють стратегічні напрями діяльності держави і суспільства.

Саме тому ці питання є фундаментальними в теорії та практиці парламентаризму, їм присвячена ціла низка праць вчених.

Законодавча діяльність є однією з найважливіших форм реалізації Верховною Радою України своєї пріоритетної функції — законодавчої, оскільки діяльність зі створення та прийняття законів України здійснюється у межах відповідного правового поля. Саме для забезпечення ефективної законодавчої діяльності необхідна наявність комплексу нормативно-правових актів, що її регулюють.

Законодавча діяльність як вид діяльності означає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно з теорією поділу влади носіями законодавчої влади визначаються законодавчі органи — парламенти. Так, відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади України є Верховна Рада України. Із цього визначення можна зробити висновок, що Конституція України визнає існування законодавчої функції саме у Верховної Ради України. У зв'язку з цим визначенням можна зробити висновок про те, що законодавча функція парламенту

означає, що Верховна Рада України може приймати закони фактично тільки за цими пунктами. Але, виходячи із закріплених у Конституції України норм, предмет законодавчого регулювання визначено в Конституції подвійним чином, а саме: з одного боку, у ст. 92 Конституції України наведено вичерпний перелік питань, який визначається або встановлюється виключно законами; з іншого боку, у тексті багатьох статей Конституції України є посилання на визначення або встановлення законом «порядку», «меж», «підстав», «питань», «випадків» тощо². Це означає, що ці посилання є зайвими, оскільки вони основним чином визначені у ст. 92 Конституції України, але в той же час ці посилання значно розширюють вказану статтю, зокрема для нормотворчої діяльності Президента України та Кабінету Міністрів України.

Для усунення цієї колізії пропонується внести зміни до ст. 92 Конституції України і доповнити її положенням про те, що Верховна Рада України може приймати закони і з інших питань, визначених переліком, які згідно з Конституцією належать до відання парламенту.

Для деталізації положень Конституції України щодо законодавчої діяльності Верховної Ради України, зокрема статусу та функціонування парламенту України, встановлення такого порядку діяльності парламенту, за якого повністю будуть реалізовані конституційно положення прийняті відповідні закони: Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», законах України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України» тощо. Ці акти створюють правову базу успішного функціонування Верховної Ради. Слід підкреслити, що ці акти найбільш повно визначають юридичний фундамент роботи Верховної Ради та її органів, але не вичерпують його ціликом.

Покликання на Регламент Верховної Ради України як на другий після Конституції України установчий правовий документ при визначенні порядку роботи парламенту, його органів і посадових осіб і, крім цього, депутатських фракцій та депутатських груп є цілком обгрунтованим. Оскільки таке місце Регламенту в таблиці рангів організаційно-правових документів, що унормовують діяльність Верховної Ради України підкреслює першочергове значення Регламенту самою Конституцією. Саме про таку послідовність йдеться в частині четвертій ст. 82 Конституції України: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України»³.

Крім того, слід враховувати, що окремі аспекти організації та порядку діяльності Верховної Ради України регулюються положеннями багатьох інших законів. До цих законів належать, зокрема: закон про всеукраїнський референдум, закон про міжнародні договори, Бюджетний кодекс України, про державні програми, про воєнний та про надзвичайний стан, деякі інші закони, що містять відповідні положення, щодо регулювання відносин, які складаються в законодавчому процесі⁴.

Виходячи із вищевикладеного, не викликає сумніву положення про те, що всебічне і повне уявлення про законодавчу діяльність Верховної Ради України неможливо без знання механізму, тобто елементів, суб'єктів законодавчої та іншої, щільно пов'язаної із законотворенням, діяльності. Цілком природно, що парламент здійснює свою діяльність насамперед завдяки певному механізму — механізму реалізації його функцій та повноважень. Він утворюється відповідно до завдань, що стоять перед законодавчим органом, та цілей для реалізації його функцій. У цьому випадку механізм реалізації функцій та повноважень Верховної Ради України пов'язується з динамічною стороною існування законодавчої діяльності українського парламенту. Тому до функціональної характеристики Верховної Ради України входить і розгляд тих засобів і способів, що забезпечують виконання нею її функцій і повноважень, у тому числі та насамперед у сфері законодавчої діяльності.

Саме тому нині потреба у якнайповнішому законодавчому закріпленні порядку здійснення Верховною Радою її законодавчої функції зумовлена тим, що відсутність законодавчо закріплених основ законодавчої діяльності парламенту, механізму її реалізації поро-

джує немало проблем. Серед них першочерговими є неналежна якість законодавчих актів, боротьба за кількість прийнятих законів, незбалансованість у системі законодавства: прийняття нових законів, які не мають ув'язки з вже існуючими законами, порушення системних зв'язків між законами та підзаконними актами; безпідставний поспіх у підготовці проєктів найважливіших правових рішень; невиконання відпрацьованою практикою законотворчості правил законодавчої техніки⁵ тощо.

Відтак, постала потреба в прийнятті низки законів, які б слугували орієнтиром для суб'єктів законодавчої діяльності при здійсненні ними своїх прав і обов'язків щодо прийняття законів.

Саме в цих актах парламентського права повинні детально визначитися статус парламенту, вимоги до закону та законодавчої діяльності як основи законодавства, а також порядок реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України. Вказані акти мають чітко й повно конкретизувати відповідні положення Конституції України, органічно доповнюючи їх.

Повне та всебічне забезпечення організації та функціонування Верховної Ради вимагає, крім конституційних основ, розробки і прийняття на конституційному фундаменті спеціального закону України «Про Верховну Раду України». Така пропозиція сформульована щодо однойменного інституту в Російській Федерації⁶.

Проект Закону України «Про Верховну Раду України» був поданий до Верховної Ради України. В основу цього закону закладалося вирішення проблем, пов'язаних з законодавчим регулюванням організації парламенту, його статусу, а також заповнити прогалини, які існують в чинному законодавстві у питаннях законодавчої діяльності Верховної Ради України, зокрема щодо унеможливлення вторгнення Конституційного Суду в компетенцію законодавчого органу при тлумаченні окремих рішень парламенту України.

Після аналізу законопроекту головним науково-експертним управлінням виникли певні зауваження до вказаних у законопроекті положень. Зупинимось на положеннях, які належать до предмета нашого дослідження, зокрема, це стосується предмета правового регулювання даного закону. А саме зазначалося, що предмет закону України «Про Верховну Раду України» збігається з предметом Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» і майже у повному обсязі відтворює норми Конституції України, які визначають правовий статус Верховної Ради України. Отже, цілком логічним є те, що коло суспільних відносин, яке регулює даний закон, є недостатньо розробленим.

Особливу увагу, на нашу думку, слід приділити главі четвертій, яка стосується організації та порядку здійснення парламентом його законодавчих повноважень. Зокрема, глава 4 (ст. 32–40) визначає законодавчі повноваження Верховної Ради України: суб'єкти законодавчих повноважень, сферу законодавчих повноважень парламенту України, прийняття законів Верховною Радою України, правове регулювання законодавчої діяльності, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження Державного бюджету України, загальнодержавних програм, законодавчі повноваження Верховної Ради України у сфері міжнародних відносин і безпеки суб'єктів та сферу законодавчих повноважень тощо.

Так, до законодавчих повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України;
- 2) прийняття законів;
- 3) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 4) затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього;
- 5) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, програм охорони довкілля;
- 6) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
- 7) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання

Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; 8) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; 10) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; 11) затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо⁷.

На нашу думку, ця глава має певні прогресивні здобутки, зокрема це стосується положень проекту щодо необхідності встановлення у спеціальному законі, який визначає статус законодавчих актів України, вичерпного переліку питань законодавчого регулювання. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів. При цьому, як ми вже зазначали, Основний Закон не обмежує предмет законодавчого регулювання вичерпним колом питань і не передбачає необхідності встановлення такого переліку на законодавчому рівні, що створює умови для втручання в законодавчу діяльність Верховної Ради України інших суб'єктів, які через свій статус беруть участь у законодавчій діяльності Верховної Ради України.

Отже, незважаючи на те, що законопроект «Про Верховну Раду України» був відкликаний, на нашу думку, необхідно привести його норми у відповідність до нині діючої Конституції та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а також спірні положення погодити з висновком науково-експертного управління і повторно внести цей законопроект на розгляд до Верховної Ради України, оскільки прийняття цього закону є дуже актуальним.

Правового регулювання потребують як змістовні, так і процесуальні аспекти законодавчої діяльності парламенту України, зокрема, прийняття законів «Про закони і законодавчу діяльність» і «Про нормативно — правові акти».

Отже, ми цілком переконані в тому, що потрібен спеціальний закон «Про закони і законодавчу діяльність», який визначить правовий статус закону як основного акта вищої юридичної сили, стадії законодавчого процесу, процедуру підготовки, оформлення, внесення законопроектів, прийняття закону і його промульгацію, специфічні гарантії конституційності законів, тобто ту сферу, яка характерна саме для закону і яка далеко не повною мірою визначається під час створення інших нормативно-правових актів, адже закон — це нормативний акт, який має особливі юридичний статус і предмет законодавчої діяльності, який би чітко визначив, акумулював і впорядкував усі складові щодо принципів, напрямів, мети, завдань, організаційно-правових форм, методів здійснення законодавчої діяльності та відповідальності за правопорушення, які виявляються в результаті його реалізації тощо.

Законопроект «Про закони і законодавчу діяльність» має різнобічну спрямованість. Прийняття даного закону, на думку В.Ф. Опришка, забезпечить, по-перше, зміцнення режиму законності та правопорядку на основі визначення місця та посилення ролі закону в системі нормативно-правових актів, упорядкування і поліпшення якості, стабільності законів; по-друге, створення організаційно-правових засад законодавчої діяльності, з'ясування умови дії закону, порядку його зміни, суб'єктів, а також вимог щодо систематизації законодавства⁸.

Верховною Радою України в першому читанні прийнято закон України «Про нормативно — правові акти», також на часі прийняття законів України «Про Верховну Раду

України», «Про закони і законодавчу діяльність», які б сприяли стабілізації не тільки законодавчого процесу, а й усієї законодавчої діяльності парламенту України.

1. *Нисневич Ю.А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е.* Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ: Учеб. пособие. — М.: Аспект Пресс, 2007. — С.3. 2. *Ющик О.І.* Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. — К.: Парламентське вид-во, 2004. — С. 53. 3. *Крижанівський В.П.* Законотворчість: Коментар до змін у Регламенті Верховної Ради України (2010) — К.: «К.І.С.», 2011. — С. 9. 4. *Джерела* конституційного права України / Відп. ред.: Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик. — К.: НВП «Видавництво «Наукова думка» НАН України, 2010. — С. 162. 5. *Концепции* развития российского законодательства. Современные тенденции законодательного творчества. — М., 2004. — С.57. 6. *Шаклеин Н.И.* Конституционно-правовой статус парламента и организация его деятельности: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... док. юрид. наук. — М., 2009. — С.16. 7. *Проект* Закону України «Про Верховну Раду України» від 6 лютого 2009 р № 4039 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34398. 8. *Опришко В.Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства України. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — С.142.