

ДО ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ПІЗНАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ



О. ЮЩИК

*доктор юридичних наук,
провідний науковий співробітник
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*

Особливості розвитку національної державності, суперечливої практики державного будівництва в пострадянський період досить виразно виявляють себе в діалектиці національного законодавчого процесу; в ній, як у краплі води, відображаються всі суттєві моменти цього розвитку. Діалектика законодавчого процесу передбачає його розгляд не в традиційному розумінні обмеження його формальною стороною діяльності законодавця, системою процедур, що її регламентують, а в усій повноті цього явища правового життя, як певний цілісний фрагмент юридичної реальності, в якій так чи інакше виявляє себе держава.

Проте в більшості праць, що присвячені тим чи іншим проблемам законодавчого процесу, помітна певна методологічна легковажність підходу до їх осягнення. Цей підхід виявляється не завжди послідовно матеріалістичним та значною мірою метафізичним. Хоча, як відомо, діалектичне мислення не виключає також метафізичного мислення, однак воно

ставить йому певні межі, за якими починається царство діалектики. Без урахування ж реальної діалектики законодавчого процесу втрачається адекватність його наукового відображення, істинність його пізнання.

Зміст законодавчого процесу в літературі найчастіше зводиться до певної теоретичної самодіяльності його учасників, відірваної від матеріальної основи цього процесу (характеру суспільних відносин, організації державного апарату як суб'єкта цього процесу тощо), тобто самодіяльності, абстрагованої від її об'єктивних умов; до діяльності, так чи інакше упорядкованої, рафінованої, позбавленої внутрішніх суперечностей, реального розвитку. При цьому ця діяльність отримує назви «правотворчості», «нормотворчості», «правотворчого процесу», «закономотворчості» тощо. Водночас різні моменти, аспекти, сторони законодавчого процесу розглядаються поза змістовним зв'язком з останнім, не як його органічні складові, а як відособлені, самостійні предмети.

Проте кожна з таких «самостійних» складових пізнання права (норми та джерела права, правотворчість, правосвідомість, правопорядок, галузева структура законодавства, юридична техніка, державне управління тощо) так чи інакше пов'язані із законодавчим процесом. Однак через метафізичне спрощення змісту предмета непізнаним залишається головне — необхідність законодавчого процесу, його сутність, видові визначення та справжнє місце у функціонуванні права, тобто його наукове поняття.

Враховуючи це, при дослідженні проблем законодавчого процесу в Україні перше місце посідає проблема вироблення його наукового поняття, теоретичних основ законодавчого процесу, без чого марно розраховувати на задовільне розуміння закономірностей розвитку останнього, а відтак — на правильну постановку та реалізацію практичних завдань щодо вдосконалення цього процесу та системи національного законодавства в цілому.

На мою думку, законодавчий процес — це правотворчий юридичний процес, зумовлений потребою вдосконалення існуючого законодавства та підпорядкований відповідному рішенням верховної державної влади, заінтересованої у зміні нормативного змісту чи форми вираження законів держави, реалізація якого (рішення) шляхом здійснення законодавчої діяльності має своїм результатом вироблення у певний спосіб необхідного законодавчого акта, що є цілком вказаною діяльністю.

Наведені в цьому загальному понятті суттєві визначення законодавчого процесу в їх взаємному зв'язку становлять внутрішню природу, серцевину, без якої він як такий, як цілісне явище не існує. Законодавчий процес — завжди особливий фрагмент юридич-

ної діяльності державного апарату; процес правотворчості держави, який не здійснюється без відповідного рішення верховної державної влади, без її заінтересованості в такому процесі, обумовленій виникненням потреби в удосконаленні існуючого законодавства; без реалізації (ініціативної чи вимушеної) зазначеного рішення, тобто без фактичного вироблення необхідного законодавчого акта, який змінює нормативний зміст або форму вираження сфери законів держави (акта, що виступає як ціль цієї юридичної діяльності), і до того ж вироблення його у відповідний спосіб, тобто шляхом законодавчої (нормотворчої) діяльності.

У кожному окремому законодавчому процесі його родова сутність реалізується не фрагментарно, а в усій повноті її визначень; тому в процесі конкретизації поняття законодавчого процесу повинні враховуватися всі суттєві визначення, що становлять його загальне поняття. При цьому серед них перебуває вихідне суттєве визначення, яке лежить в основі розвитку всіх внутрішніх зв'язків і відношень законодавчого процесу і яке пов'язує їх в одне ціле, визначаючи його як єдність багатоманітного.

Цим вихідним суттєвим визначенням є заінтересованість верховної влади у виробленні певного законодавчого акта. Тільки від її наявності або відсутності вирішальною мірою залежить, бути чи не бути конкретному законодавчому процесу, а якщо бути, то яким саме; і тільки у співвідношенні заінтересованості та незаінтересованості верховної влади виникають суперечності окремого процесу, ним визначаються ідея, характер здійснення процесу тощо. Таким чином, це співвідношення є дійсним вихідним пунктом, початком законодавчого

процесу взагалі та кожного окремого процесу.

У такому сенсі витоки законодавчого процесу України варто шукати в надрах єдиного законодавчого процесу Союзу РСР, у період, коли законодавча діяльність союзної республіки мала переважно формальний характер і не була по суті законодавчим процесом. При цьому радянський законодавчий процес розвивався в рамках радянського демократизму, принципово відмінного від парламентської демократії. Цим визначалися відповідні відмінності радянської законотворчості від парламентської законотворчості, що притаманна західним країнам.

З проголошенням державної незалежності України перед суспільством постала необхідність пристосувати радянську законотворчість до побудови й функціонування нової держави, підпорядкувати її формуванню національної правової системи. Реалізація цієї необхідності відбувалася в рамках становлення самостійного законодавчого процесу України, як справа самої верховної державної влади. При цьому, однак, становлення національного законодавчого процесу було позбавлене цілеспрямованості, відбувалось хаотично, спонтанно, обумовлюючись аналогічним характером політичного розвитку нашого суспільства та умовами боротьби за владу в ньому.

Водночас спостерігається загальна тенденція розвитку національного законодавчого процесу в напрямі його поступового повороту до парламентської демократії, зростання в кінцевому підсумку ролі в державі парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Однак виявлення вказаної загальної тенденції, так само як і виявлення сутності законодавчого процесу в конкретних суспільно-політичних умовах України, є вкрай суперечливим, висту-

пає в дуже різних, іноді унікальних, формах, надаючи специфічних рис і національному законодавчому процесу в цілому, і окремим видам останнього: конституційному процесу, ординарному (парламентському) процесу, субститутному (квазізаконодавчому) процесу.

Так, залишилася в минулому практика делегування законодавчих повноважень урядові (надання Кабінету Міністрів України повноваження видавати декрети, що мають силу закону). З середини 1999 р. припинено практику «законодавчо-указної» правотворчості глави держави (наділення Президента України повноваженням видавати з тих чи інших питань укази, що мають силу закону). Водночас у системі законодавства України продовжують діяти деякі субститутні законодавчі акти, хоча їх давно потрібно було привести у відповідність до вимог ст. 92 Конституції України, що не допускає регулювання такими актами певних суспільних відносин.

Загальними недоліками законодавчого процесу в Україні сьогодні, як і раніше, залишаються: відсутність усталеної організації верховної державної влади як суб'єкта правотворчості; недостатня конституційна і законодавча врегульованість правотворчої діяльності; низький рівень правової культури, організації й техніки законотворчості; фактична відсутність системного управління законодавчим процесом. Внесення змін до Конституції України в 2004 р., що мало на меті удосконалити організацію верховної державної влади, з акцентом на посилення ролі парламенту та його взаємодії з урядом, виявилось малоефективним, не в останню чергу внаслідок істотних суперечностей, якими супроводжувався конституційний процес і подальший парламентський законодавчий процес.

Показовою в цьому сенсі є ситуація, що склалася навколо парламентського регламенту.

Як відомо, на час ухвалення Конституції України 1996 р. Верховна Рада України керувалася Регламентом, затвердженим ще 27 липня 1994 р. Надалі ч. 5 ст. 82 Конституції передбачалося встановлювати порядок роботи Верховної Ради України Конституцією України та законом про Регламент Верховної Ради України. Однак до прийняття зазначеного Закону справа так і не дійшла, а Верховна Рада обмежилася Постановою про Регламент Верховної Ради України від 3 вересня 1996 р., якою було встановлено, що парламент до набрання чинності законом про Регламент Верховної Ради України здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України і тих положень Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 р., що не суперечать Конституції України.

Натомість у грудні 2004 р. конституційна вимога ч. 5 ст. 82 щодо закону про Регламент була змінена, і, починаючи з 1 січня 2006 р., порядок роботи Верховної Ради згідно з ч. 5 ст. 83 Конституції повинен встановлюватися Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, а не законом про Регламент. Проте виконати цю нову вимогу Конституції на практиці виявилось не так просто з ряду причин, у тому числі через помилкову, на мою думку, правову позицію, яку зайняв у питанні парламентського Регламенту Конституційний Суд України.

Так, у Рішенні від 3 грудня 1998 р. (у справі про утворення фракцій у Верховній Раді України) Конституційний Суд України виходив з того, що Регламент Верховної Ради України від 1994 р. не є законом України; а тому питання щодо організації та поряд-

ку діяльності Верховної Ради України повинні вирішуватися виключно законами України (п. 21 ч. 1 ст. 92), «зокрема законом про Регламент Верховної Ради України» [1].

У цьому висновку нескладно помітити алогічну підміну понять, оскільки законом про Регламент Верховної Ради України згідно з ч. 5 ст. 82 Конституції України повинен був встановлюватися порядок роботи, а не «питання щодо організації і порядку діяльності» Верховної Ради України. Проте у своєму Рішенні Конституційний Суд України не дав відповіді на запитання, чому слід вважати тотожними поняття «порядок роботи» і «порядок діяльності»? Власне, орган конституційної юрисдикції залишив поза увагою аналіз правової природи парламентського регламенту, що не лише ускладнило розв'язання багатьох проблем законодавчого процесу, в тому числі при внесенні змін до Конституції України, а й створило в майбутньому умови для виникнення нових конституційно-правових конфліктів.

Зокрема, Верховна Рада України, ігноруючи фактично вказане Рішення Конституційного Суду, своєю Постановою «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 лютого 2000 р. встановила, що до прийняття закону про Регламент Верховної Ради України діє існуючий на той час Регламент Верховної Ради України в частині, що не суперечить Конституції та законам України. Уже після набрання чинності змінами до ч. 5 ст. 82 Конституції Верховна Рада України 16 березня 2006 р. приймає Постанову «Про Регламент Верховної Ради України», якою надає чинності новому парламентському Регламенту, ухваленому як додаток до цієї Постанови [2].

Однак Конституційний Суд України своїм Рішенням від 1 квітня 2008 р.

(у справі про Регламент Верховної Ради України) визнав цю Постанову Верховної Ради України неконституційною і такою, що втратила чинність. При цьому Суд, пославшись на перелік питань, які відповідно до ст. 1 Регламенту є предметом його регулювання, зазначив, що «всі зазначені питання згідно з Конституцією України повинні визначатися виключно законами України», а тому «Регламент, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України». Також у Рішенні зазначено, що правову позицію щодо прийняття Регламенту як Закону України Конституційний Суд України висловив і в Рішенні від 3 грудня 1998 р., а також, що «з моменту прийняття Конституційним Судом України цього рішення зміни у ст. 92 Конституції України Верховною Радою України не вносилися» [3].

Логічна некоректність і штучність висновків Конституційного Суду в цьому Рішенні видна неозброєним оком. По-перше, не «всі питання», визначені в ст. 1 Регламенту, повинні визначатися згідно з Конституцією виключно законами України. Адже ч. 5 ст. 83 чітко вказує: порядок роботи Верховної Ради України визначається Регламентом, а не законом. А в переліку питань ст. 1 Регламенту є й такі, що належать до порядку роботи парламенту, а не до його організації та повноважень його органів. Схоже, судді Конституційного Суду просто не побажали ускладнювати собі життя визначенням кола цих питань, виходити з уявлення про природу парламентського регламенту як виключно процедурного акта і визнати лише ті положення Регламенту неконституційними, які не стосуються порядку роботи, тобто процедур вирішення питань парла-

ментом, а стосуються організації та порядку діяльності Верховної Ради України. Цих положень у Регламенті, справді, виявилось чимало і обов'язком органу конституційної юрисдикції було вказати на них, допомогти народним депутатам України запобігти в майбутньому повторення помилкового підходу при ухваленні Регламенту.

По-друге, вкотре запропонувавши підміну понять «порядок роботи» і «порядок діяльності», Конституційний Суд України додав до цього ще одну підміну, а саме – підміну однієї статті Конституції іншою, пославшись на «відсутність змін» у ст. 92, проте «забувши» про зміну ч. 5 ст. 82 Конституції. А саме ця остання зміна чітко орієнтувала на волю законодавця, висловлену в Конституції України: порядок роботи парламенту повинен встановлюватися не законом, а Регламентом!

Зрозуміло, що таке необгрунтоване Рішення Конституційного Суду не могло дати нічого корисного для законодавчої практики, а тільки спровокувало нові юридичні конфлікти. Уже 8 квітня 2008 р. Верховна Рада України ухвалює Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України», який складається лише з одного положення такого змісту: «Організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України». Фактично, на безвідповідальне рішення органу конституційної юрисдикції парламент відповів формальним, так само безвідповідальним законодавчим рішенням.

Природньо, Президент України застосував щодо цього «закону» вето; однак аргументація Глави держави, викладена в його зауваженнях до Закону, повністю орієнтується на Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 р. Причини такого підходу є цілком зрозумілими, адже за контроль над роботою парламенту в Україні боротьбу веде не перший Глава держави і не перший рік. Тому, хоча парламент повторно ухвалив цей Закон 4 вересня 2008 р., він знову не був підписаний Президентом України.

Водночас Верховна Рада також 8 квітня 2008 р. своєю Постановою «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» затвердила Тимчасовий регламент Верховної Ради України, взявши за основу попередній Регламент. При цьому профільному комітету Верховної Ради України доручалося підготувати та подати на розгляд парламенту проект закону про Регламент Верховної Ради України [4].

Проте Рішенням від 17 вересня 2008 р. (у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) Конституційний Суд України визнав, що Тимчасовий регламент «у цілому не відповідає Конституції України у зв'язку із затвердженням його Постановою Верховної Ради України, а не законом» [5].

На це Рішення органу конституційної юрисдикції Верховна Рада України миттєво відповіла ухваленням 19 вересня 2008 р. самостійного нормативно-правового акта № 547-VI, який у точній відповідності з Конституцією України названо «Регламент Верховної Ради України» [6].

Очевидно, однак, що зазначене рішення парламенту не може бути визнане таким, що повністю відповідає конституції. Адже і в цьому Регла-

менті міститься багато положень, які стосуються організації та порядку діяльності Верховної Ради України, а відтак, мають визначатися, відповідно до п. 21 ст. 92 Конституції України, виключно законом, а не Регламентом. Отже, рано чи пізно і цей Регламент Верховної Ради України може бути визнано неконституційним у значній частині, а тому доведеться знову вирішувати проблему парламентського регламенту.

Чи існує юридично коректне вирішення цієї проблеми, чи, можливо, через невизначеність понять «порядок роботи Верховної Ради України» і «порядок діяльності Верховної Ради України» у ч. 5 ст. 83 та п. 21 ст. 92 Конституції, немає виходу з цього «зачарованого кола» без внесення відповідних змін до чинної Конституції України?

Вихід, звичайно, є. Він полягає в тому, щоб, по-перше, не перетворювати парламентський регламент на такий собі всеохоплюючий «парламентський кодекс», а надати йому ту роль, яка визначається природою регламентів, зокрема парламентського регламенту, — як нормативно-правових актів, що регламентують процедури реалізації повноважень парламенту, уряду, партійного з'їзду тощо. Тобто потрібно домовитися, що «порядок роботи Верховної Ради України» означає виключно процедурний аспект здійснення повноважень парламенту. Саме такою й була практика перших років функціонування Верховної Ради України. Згідно з Конституцією Української РСР 1978 р. порядок діяльності Верховної Ради УРСР та її органів визначався Регламентом Верховної Ради й іншими законами, що видавалися на основі Конституції. Проте Верховна Рада України XII (I) скликання (1990–1994 рр.) працювала

на основі Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради, ухваленого на її першій сесії 22 травня 1990 р.; цей Регламент обмежувався встановленням порядку проведення засідань та прийняття рішень з різних питань [7]. На жаль, Конституційний Суд України не враховує правову природу регламенту, про що свідчить і аналіз його власного Регламенту.

По-друге, необхідно законодавство у сфері парламентського права не обмежувати чинними на цей час законами України та Регламентом, а відповідно до п. 21 ст. 92 Конституції сформулювати пакет законів парламентського права, ухваливши ряд нових законів та змінивши деякі чинні акти. Ключовими в цьому пакеті мають стати закони «Про Верховну Раду України», «Про закони і законодавчу діяльність» та Регламент Верховної Ради України, на

що уже зверталася увага в юридичній літературі [8].

На жаль, той же Закон про закони і законодавчу діяльність, який Верховна Рада України кількох скликань приймала в цілому, кілька разів був заветований колишнім і нинішнім президентами України і повертався на повторний розгляд до парламенту, а останній не спромігся подолати президентське вето. Історія згаданого Закону, як і наведений приклад боротьби навколо парламентського регламенту, дають багато матеріалу для розуміння сутності законодавчого процесу взагалі та його особливостей в умовах України, та, на мою думку, досить переконливо підтверджують запропоноване вище загальне наукове поняття законодавчого процесу, його сутнісні визначення, його діалектичну природу як правового явища.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституційний Суд України : Рішення. Висновки. 1997–2001 : у 2 кн. — К., 2001. — Кн. 1. — С. 319–325.
2. Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 23–25. — Ст. 202.
3. Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — Ст. 14.
4. Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 19–22. — Ст. 211.
5. Офіційний вісник України. — 2008. — № 72. — Ст. 2432.
6. Регламент Верховної Ради України // Верховна Рада України : офіц. вид. — К., 2008. — 240 с.
7. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : моногр. — К., 2004. — С. 302–304.
8. Шемшученко Ю. С., Ющик О. І. Актуальні проблеми розвитку парламентаризму в контексті конституційного процесу в Україні // Правова держава. — К., 2008. — Вип. 19. — С. 7–8.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує: —————

Чушенко В. І.

Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. — Вид. 2-ге, допов. і переробл. — К. : Ін Юре, 2009. — 548 с.

Авторський колектив акцентує на доктринальному тлумаченні конституційно-правових засад, норм та положень, які характерні сучасній правовій системі України. Проаналізовано тенденції імплементації міжнародно-правових стандартів у національному конституційному законодавстві та результати правових процесів, зумовлених входженням України у Європейське співтовариство.

Розглянуто політико-правові наслідки конституційно-правової реформи та положення запропонованої концепції реформування територіального устрою. У контексті аналізу конституційно-правової реформи досліджено тенденції розвитку системи органів публічної влади, їх компетенції та юрисдикції.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних закладів, усіх тих, хто цікавиться проблематикою сучасного конституційного законодавства України.

**Замовляйте видання за телефонами: (44) 537-51-20, 537-51-21
або за електронною поштою sales@inyure.kiev.ua
<http://shop.inyure.kiev.ua>**

