

8. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : [учебник] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2003.
9. Ашаев Д. С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти : дисс. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Ашаев, Дмитрий Сергеевич. –М., 2003.
10. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович. – К., 2002.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О.*

УДК 342.531.41+091

Чорнолуцький Р.В.,
к.ю.н., докторант кафедри
конституційного, адміністративного
та міжнародного права Маріупольського
державного університету

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

В статье исследуются историко-правовые аспекты становления конституционных основ законодательного процесса в Украине.

У статті досліджуються історико-правові аспекти становлення конституційних засад законодавчого процесу в Україні.

In the article the historical and legal aspects of becoming of constitutional bases of legislative process are probed in Ukraine.

Постановка проблеми. Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона становить собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Є загальновідомим, що законодавча процедура є складною та багатогранною. Вона поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури, в широкому розумінні законотворчості – Авт.) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) – це порядок внесення змін до Конституції (відповідно до ст. 154–159 Конституції України [1]). Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) – це порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії (п. 3 ст. 85, ст. 92 Конституції України). Таким чином, конституційний та законодавчий процес виступають важливим правовим інструментарієм легітимації публічної влади, уособлюють собою процесуальні форми влади Українського народу, процесуальні форми здійснення публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5

Конституції України) та обумовлюють у широкому розумінні державне управління.

Ступінь наукової розробки теми. Зазначена проблематика мала своє наукове обґрунтування в юридичній літературі з різних кутів зору. Теоретичні аспекти юридичного процесу або процесуальної форми ґрунтовно досліджувалися вченими радянського періоду, серед яких В.М. Горшенєв, В.Г. Крупін, Ю.І. Мельников, П.О. Недбайло, В.С. Основін, В.М. Протасов, В.М. Савицький, Л.С. Явич та інші.

Фундаментальні категорії у сфері законодавчої (законотворчої) діяльності розглядалися в працях таких радянських та російських учених, як: С.С. Алексєєв, Є.С. Анічкін, С.А. Авак'ян, К.В. Арановський, В.М. Баранов, В.І. Борисов, Д.А. Керімов, О.О. Лукашева, О.Г. Лукьянова, В.О. Лучин, О.В. Малько, М.І. Матузов, А.В. Міцкевич, О.С. Піголкін, Ю.О. Тіхоміров, Р.О.Халфіна, Т.Я. Хабрієва.

У сучасній правовій науці серед досліджень, які виступають теоретико-методологічною основою дослідження конституційного та законодавчого (законотворчого) процесу в Україні, слід зазначити наукові праці українських та російських дослідників Л.І. Антонової, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.Р. Барського, Д.М. Белова, Ю.М. Бисаги, Н.О. Бобрової, Л.В. Бориславського, С.В. Буянкіна, О.Н. Булакова, А.Г. Братко, Р.Ф. Васильєва, В.О. Гергелійника, В.В. Лазарєва, С.Л. Лисенкова, О.Г. Гузнова, Т.Д. Зражевської, Д.О. Ковачева, О.Л. Копиленка, В.А. Кряжкова, П.В. Крашеніннікова, В.М. Манохіна, В.В. Медведчука, І.Р. Метшина, Т.С. Масловської, Н.О. Міхальнової, В.П. Паліюка, Ю.С. Педька, В.Ф. Погорілка, С.В. Поленіної, Х.В. Приходько, В.М. Сирих, М.С. Салікова, О. В. Совгирі, С. В. Степашіна, В. Л. Федоренка, С. М. Шахрая, К.С. Шугріної та ін.

Немає потреби доводити, що саме в рамках зазначених досліджень можливе доктринальне тлумачення конституційних засад законодавчого процесу в Україні.

Метою даної статті є розгляд історико-правових аспектів становлення конституційних засад законодавчого процесу України.

Виклад основного матеріалу. На початку дослідження слід зробити декілька зауважень методологічного характеру. По-перше, законодавчий процес здійснюється Верховною Радою України, а регулюється та регламентується Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України [2]. По-друге, проблеми організації та реалізації законодавчого процесу в Україні існують ще з прийняття Конституції України 1996 року, бо відповідні положення Основного Закону України профільного характеру є недосконалими, вони не відображають в повній мірі телеологічні домінанти законодавчого процесу та потребують доопрацювання та внесення змін.

З доктринальних позицій конституційного права можна зауважити, що якого б важливого значення не надавалося Конституції та конституційним законам (при їх наявності – Авт.) у національній правовій

системі, вирішальну роль у ній відіграють звичайні (ординарні) закони, що є основною масою законодавчих актів: від них насамперед залежить реальне життя конституцій, втілення їх положень у практичну площину. В сучасних державах, включаючи й Україну, процес прийняття звичайних законів здійснюється, як правило, парламентом та являє собою парламентський законодавчий процес.

З перших кроків становлення національного законодавчого процесу, як вже зазначалось, визначальною владною силою у здійсненні законодавчої функції держави стала Верховна Рада Української РСР, яка в Конституції 1978 р. названа вищим органом державної влади республіки, повноважним вирішувати усі питання, віднесені до відання Української РСР, в тому числі приймати Конституцію та закони [3]. Це означає, що Верховна Рада на першому етапі становлення вітчизняного законодавчого процесу, ще не була парламентом у сучасному розумінні, вона стала набувати ознак вказаного інституту лише на другому етапі, після серпня 1991 р. Разом з тим, радянський процес законотворення поступово перетворювався на парламентський законодавчий процес, інститути радянської законотворчості трансформувалися в інститути парламентської законотворчості.

В Конституції УРСР 1978 р. визначався загальний порядок прийняття законів, яким передбачалися зокрема право законодавчої ініціативи, розгляд законопроекту постійними комісіями, обговорення проекту закону на засіданні Верховної Ради, прийняття закону шляхом голосування, підписання та опублікування закону. Право законодавчої ініціативи належало Президії Верховної Ради УРСР, Раді Міністрів УРСР, постійним та іншим комісіям Верховної Ради, депутатам Верховної Ради УРСР, Верховному Суду УРСР, Прокурору УРСР, а також громадським організаціям в особі їх республіканських органів. Законопроект мав обговорюватися, як правило, безпосередньо на засіданні Верховної Ради УРСР, а у разі необхідності його попереднього або додаткового розгляду міг бути переданий до постійних комісій. Закон вважався прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загальної кількості депутатів Верховної Ради, а за конституційний закон – більше двох третин депутатів. Прийнятий Верховною Радою закон публікувався українською і російською мовами за підписами Голови та Секретаря Президії Верховної Ради УРСР. При цьому, Президія мала право в період між сесіями вносити у разі необхідності зміни до чинних законодавчих актів УРСР, тобто фактично приймати закони про внесення змін до законів, з наступним затвердженням Верховною Радою на черговій сесії. Порядок діяльності Верховної Ради та її органів (у тому числі щодо прийняття законів) визначався Регламентом Верховної Ради Української РСР, а також іншими законами, виданими відповідно до Конституції [4].

Конституційним законом від 28 жовтня 1989 р., крім інших новацій, було внесено ряд змін щодо законодавчого процесу: розширено коло суб'єктів права законодавчої ініціативи; встановлено, що сесії Верховної

Ради УРСР (чергові - весняна і літня, та позачергові) складаються з пленарних засідань, а також засідань постійних та інших комісій, які проводяться у період між ними; визначено, що постійні комісії обираються з числа народних депутатів для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду і підготовки питань що закони і акти Президії Верховної Ради підписує Голова Верховної Ради УРСР [5].

Через рік, конституційним законом від 24 жовтня 1990 р., склад суб'єктів права законодавчої ініціативи було у черговий раз змінено, зокрема включено додатково Конституційний Суд України і виключено Комітет народного контролю; а конституційним законом від 19 червня 1991 р. до числа цих суб'єктів додано Верховну Раду Кримської АРСР та позбавлено права законодавчої ініціативи громадські організації. У липні того ж року в конституційному визначенні законодавчого процесу відбуваються зміни, пов'язані із заснуванням поста Президента Української РСР: останньому надається право законодавчої ініціативи, повноваження підписувати закони та право повернути закон із своїми запереченнями до Верховної Ради для повторного обговорення і голосування [6].

Помітним кроком у конституційному визначенні законодавчого процесу став Закон від 14 лютого 1992 р., за яким Верховна Рада України була перетворена з «найвищого органу державної влади» в «єдиний орган законодавчої влади України», що був правомочний розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади або не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом. Водночас Президент України визнавався главою держави і главою виконавчої влади, йому надавалося право ініціювати скликання позачергової сесії Верховної Ради України. Законом було встановлено порядок підписання закону Головою Верховної Ради України та Президентом, у тому числі в разі застосування права відкладного вето та повернення закону до Верховної Ради для повторного розгляду, порядок набрання чинності законами, що передбачав як необхідну умову чинності закону його опублікування. Цим Законом скасовувалося повноваження Президії Верховної Ради України щодо видання указів законодавчого характеру; водночас Президенту тимчасово, на період до прийняття нової Конституції України, було надано повноваження ухвалювати укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, з наступним їх затвердженням Верховною Радою, а також повноваження видавати укази про амністію. Треба зазначити, що при цьому, ще з 5 липня 1991 р. діяло положення, відповідно до якого вважалися не чинними укази Президента, визнані Конституційним Судом України такими, що суперечать Конституції і законам України (варто, однак, нагадати: Конституційний Суд було утворено лише після прийняття нової Конституції України).

27 жовтня 1992 р. Верховна Рада України прийняла конституційний закон, яким знов був уточнений порядок прийняття законів [7].

Передбачалося зокрема, що проекти законів, внесені на розгляд Верховної Ради, обговорюються на її засіданнях. Встановлювалося, що Верховна Рада правомочна приймати рішення коли на засіданні присутні не менш як дві третини від фактичної кількості повноважних народних депутатів, але більше половини її конституційного складу. Закон вважався прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від фактичної кількості повноважних народних депутатів. При цьому конституювалася вимога, що народний депутат голосує особисто. Прийнятий закон мав підписати Голова Верховної Ради України і передати його Президенту, який повинен підписати закон протягом десяти днів після одержання закону або в цей самий термін скористатися правом відкладального вето і повернути закон із зауваженнями до Верховної Ради для повторного розгляду. Якщо при повторному розгляді закон буде прийнято більшістю голосів від фактичної кількості повноважних народних депутатів, Президент України зобов'язаний підписати його продовж семи днів [8].

Наступні конституційні зміни у порядку формування та здійснення законодавчого процесу були пов'язані з тимчасовим делегуванням законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України, що сприяло формуванню, так званого субститутивного законодавчого процесу.

Отже, станом на початок 1995 р. основні конституційні положення, якими визначався порядок прийняття законів Верховною Радою України, як єдиним органом законодавчої влади України, зводилися до такого: Верховна Рада була правомочна приймати закони з будь-яких питань (за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом), а також тлумачити Конституцію України та закони. Разом з тим, з питань економічної реформи, не врегульованих законами, Президент України міг ухвалювати укази, які діяли до прийняття відповідних законів. Верховна Рада у виняткових випадках мала право законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з окремих питань (регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, бюджетної та кредитно-фінансової систем, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення, охорони навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів, інших відносин, що потребують законодавчого врегулювання). Необхідно однак зауважити, що конституційне визначення предметної сфери законодавчого регулювання при цьому мало досить хаотичний вигляд [9].

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належало народним депутатам України, Президії та Голові Верховної Ради України, її постійним комісіям, Президенту України, Конституційному Суду України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Вищому арбітражному суду України, Генеральному прокурору України, Верховній Раді Кримської АРСР, Академії наук України.

Верховна Рада обирала з числа народних депутатів постійні комісії для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду та підготовки питань. Закони мали прийматися Верховною Радою, як правило, після попереднього обговорення їх проектів відповідними постійними комісіями. Обговорення проектів законів здійснювалося на пленарних засіданнях, закон приймався шляхом особистого голосування депутатів, більшістю від фактичної кількості народних депутатів, повноваження яких визнані і не припинені достроково у встановленому порядку. Прийнятий Верховною Радою закон підписував її Голова і передавав його на підпис Президенту України, останній мав право скористатися правом відкладального вето. Вето вважалося подоланим у разі прийняття закону більшістю від фактичної кількості народних депутатів України при його повторному розгляді Верховною Радою. Опублікування законів українською та російською мовами здійснювала Президія Верховної Ради України у спеціалізованих виданнях та інших ЗМІ.

Порядок діяльності Верховної Ради України та її органів визначався Регламентом Верховної Ради України й іншими законами, виданими на основі Конституції України. У зв'язку з цим необхідно зауважити, що до середини 1994 р. законодавчий орган керувався Тимчасовим регламентом засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання, прийнятим 22 травня 1990 р., з наступними змінами. Лише 27 липня 1994 р. було ухвалено постійний Регламент Верховної Ради України [10].

Характеризуючи конституційне визначення законодавчого процесу до прийняття нової Конституції, слід також звернути увагу на ті відмінності, які передбачалися Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. [11], порівняно з чинною на той час Конституцією України.

Насамперед, згідно з Договором коло суб'єктів права законодавчої ініціативи помітно звужувалося, з їх числа виключалися Президія та Голова Верховної Ради України, Конституційний Суд, Генеральний прокурор, Верховна Рада Кримської АРСР, Академія наук України. Конституційним договором надавалося право Президенту порушувати питання про позачерговий розгляд внесених ним законопроектів. Окрема стаття цього акту містила перелік питань, які мають визначатися виключно законами, хоча наведений перелік й не був вичерпним. Верховна Рада, за Договором, мала передавати на підпис Президенту прийняті нею закони «для наступного обнародування» (однак організація видання законів залишалася прерогативою Президії Верховної Ради України). У разі застосування Президентом права вето, повторне схвалення закону Верховною Радою потребувало більшості у дві третини голосів від її фактичного складу, а для підписання і обнародування повторно прийнятого закону главі держави надавалося вже не сім, а десять днів. До

повноважень Президента України було віднесено подання на розгляд Верховної Ради проекту Державного бюджету України та звіту про його виконання (при цьому, за несвоєчасне подання вказаного проекту відповідальність мав нести Уряд) [12].

У новій Конституції України 1996 року, так чи інакше було відтворено більшість із наведених вище положень щодо визначення парламентського законодавчого процесу; разом з тим у ньому відбулися й певні зміни, на характеристиці яких треба зупинитися більш детально. За Конституцією України 1996 р., єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, конституційний склад якої складає чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які здійснюють свої повноваження на постійній основі. Верховна Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Парламент працює сесійно, в режимі чергових та, у разі необхідності, позачергових сесій. Чергові сесії починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. Позачергові сесії скликаються на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України її Головою або на вимогу Президента України. Строк повноважень парламенту – чотири роки. Президент може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися [13].

Прийняття законів є прерогативою парламенту. При цьому звернімо увагу на спосіб визначення повноважень Верховної Ради України у статті 85 Конституції. У переліку повноважень парламенту прийняття законів фігурує як окреме повноваження, поряд з такими, як внесення змін до Конституції, затвердження Державного бюджету України, визначення функцій Збройних Сил, інших військових формувань, функцій Міністерства внутрішніх справ тощо – тобто повноваженнями, здійснення яких передбачає прийняття законів. Оскільки у статті 91 Конституції також йдеться про прийняття законів, поряд з постановами й іншими актами Верховної Ради України, слід визнати, що термін «прийняття законів» вживається в Конституції України неоднозначно як у контексті гносеологічного підходу, так й з позицій юридичної техніки. Очевидно, у онтологічному сенсі, прийняття законів, постанов та інших актів парламентом означає прийняття ним відповідних управлінських рішень з питань, віднесених до його відання. Усі повноваження законодавчого органу, зазначені в статті 85 Конституції України, передбачають прийняття рішень у формі закону або постанови; усі, крім повноваження «прийняття законів», оскільки останнє і є прийняттям рішень у формі законів з певного кола питань, віднесених до відання парламенту. Таким чином, тут ми маємо логічно некоректний ряд, в якому повноваження класифіковані за різними підставами (до речі, у переліку повноважень глави держави, наведеному в статті 106 Конституції України, видання ним правових актів

не розглядається як окреме повноваження; те ж саме стосується видання актів Кабінетом Міністрів України).

Предмет законодавчого регулювання визначено в Конституції, так би мовити, подвійним чином. З одного боку, у статті 92 Конституції наведено вичерпний перелік питань, які визначаються або встановлюються виключно законами. З іншого боку, в тексті багатьох статей Конституції є посилання на визначення або встановлення законом «порядку», «меж», «підстав», «питань», «випадків» тощо. Зокрема, посилання «визначаються законом» міститься більш як у тридцяти статтях Конституції, ще майже стільки ж статей містять посилання «встановлюються законом». У більшості випадків такі посилання є зайвими, оскільки вони загальним чином охоплюються переліком статті 92; водночас чимало з них по суті розширюють вичерпний перелік названої статті. Так, згідно з пунктом 11 частини першої статті 92 Конституції України виключно законом визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян; а стаття 36 Конституції вимагає встановлення виключно законами обмежень щодо членства у політичних партіях та профспілках, хоча в переліку статті 92 виключне встановлення законом такого роду обмежень не передбачене.

За таких обставин предмет законодавчого регулювання не має чіткого конституційного визначення, і парламент приймає закони фактично з будь-яких питань, за винятком вирішення питання про зміну території України, що є виключною прерогативою всеукраїнського референдуму. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування нормотворчих повноважень парламенту, Президента України та уряду; проблема, яка досі не знайшла задовільного вирішення, щоправда, не лише в Україні [14].

Систематичний аналіз зазначених у статті 85 Конституції України повноважень Верховної Ради України дає змогу зробити висновок про те, що здійснення частини з них передбачає прийняття законів, а іншої частини – постанов або інших актів. Так, внесення змін до Конституції України здійснюється шляхом прийняття конституційних законів у рамках конституційного процесу. Очевидно також, що законом затверджується Державний бюджет України.

Однак, вже не такою очевидною видається форма акта, яким визначаються, наприклад, засади внутрішньої і зовнішньої політики. Враховуючи, що у статті 92 Конституції останні не згадуються, але передбачено визначення виключно законом засад зовнішніх зносин, є підстави вважати, що засади внутрішньої і зовнішньої політики повинні визначатися законом. Так само законом мають затверджуватися загальнодержавні програми економічного розвитку, охорони довкілля тощо, оскільки зміст таких програм так чи інакше містить відповідні питання, зазначені у статті 92 Конституції. Крім того, юридична сила акта, яким затверджуються засади політики та загальнодержавна програма, повинна знімати будь-які сумніви щодо їх обов'язковості для уряду, який,

за Конституцією України, керується у своїй діяльності Конституцією і законами, а також актами Президента України [15].

У зв'язку з цим зазначимо, що у схваленій парламентом 14 травня 1999 р. Державній програмі розвитку законодавства України до 2002 р. передбачалося розроблення в 1999 р. проекту закону про визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики України та проекту закону про державні програми. Однак відносини, пов'язані з визначенням засад внутрішньої і зовнішньої політики, були законодавчо врегульованими лише у 2010 році, шляхом прийняття відповідного закону [16]; а в спеціальному Законі «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р., що встановлює загальний порядок затвердження програм, не вказано форму акта Верховної Ради, яким вони затверджуються [17].

Враховуючи, що згідно з пунктом 12 статті 92 Конституції України, організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються законом, Верховна Рада України повинна законом визначати функції Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України, та законом затверджувати їх загальну структуру і чисельність. Аналогічним чином у формі закону Верховна Рада України схвалює 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. Поза сумнівом також є затвердження законом 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; адже в усіх цих випадках виникає проблема гарантій прав і свобод громадян, що визначаються виключно законом. У формі закону повинен затверджуватися перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; законом також мають визначатися правові засади вилучення об'єктів права приватної власності.

Окремо слід сказати про форму парламентських актів, на підставі яких утворюються та ліквідовуються райони, встановлюються і змінюються межі районів і міст, населені пункти, що відносяться до категорії міст, здійснюється найменування та перейменування населених пунктів і районів (пункт 29 статті 85 Конституції України), а також надається згода Верховної Ради України на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (пункт 32 статті 85 Конституції України) [18].

Відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 територіальний устрій України, систему якого, згідно зі статтею 133 Конституції, складають також райони, міста, селища та села, визначається виключно законом (щоправда, у статті говориться про «адміністративно-територіальний устрій», однак розділ IX Конституції України названо «Територіальний устрій України»). Отже постає питання про

співвідношення пункту 13 статті 92 та пункту 29 статті 85 Конституції України. Виходячи з того, що Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь названо у статті 133 в якості складових України, ліквідація чи перейменування будь-якої з них, наприклад, області, потребує прийняття конституційного закону. То чому утворення чи ліквідацію району, найменування або перейменування міста, що так само є складовими системи адміністративно-територіального устрою, як і область, потрібно здійснювати навіть не звичайним законом, а підзаконним актом? Очевидно, за змістом пункту 13 статті 92 Конституції реалізація даного повноваження Верховної Ради України має відбуватися у формі закону, а не постанови [19].

На практиці виникла проблема визначення форми акта, що стосується реалізації повноваження парламенту, передбаченого пунктом 32 статті 85 Конституції України. Справа в тому, що починаючи з другої половини 1994 р., в Україні ратифікація міжнародних договорів стала здійснюватися у формі закону. Така практика збереглася й після прийняття Конституції України 1996 р. Однак після ухвалення 24 грудня 1999 р. Закону «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» [20], до Конституційного Суду України звернулися 54 народних депутати України з поданням про визнання неконституційним цього Закону, оскільки він не був направлений на підпис Президенту України, а підписаний Головою Верховної Ради України. Рішенням Конституційного Суду України від 12 липня 2000 р. вказаний Закон, а також положення частини першої статті 7 Закону «Про міжнародні договори України» [21] було визнано неконституційними [22]. Проте дане рішення Конституційного Суду було піддане критиці в літературі, в якій зокрема зазначалося, що ратифікаційні закони не є законами в матеріальному сенсі, це швидше постанови контрадсигнатурного характеру, якими Верховна Рада України надає легітимності міжнародним договорам, висловлює своє схвалення міжнародної діяльності Президента України.

Очевидно, що мова повинна йти про специфічні закони, особливі акти законодавчого характеру, яких потребує здійснення зазначеного повноваження Верховної Ради України; акти, форма та порядок ухвалення яких залежать від конституційного визначення співвідношення участі глави держави і парламенту в реалізації зовнішньої політики держави. Приймаючи назване рішення, Конституційний Суд України залишив поза увагою цю обставину, не проаналізував повноваження глави держави та парламенту в цій сфері відносин, не врахував, що Президент України згідно з пунктом 3 статті 106 Конституції здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України, тоді як парламент надає згоду на обов'язковість цих договорів для України. Визнавши, що Президент України має право не погоджуватися з рішенням Верховної Ради, застосовуючи вето щодо цього виду законів, слід також визнати й те, що «згода» останньої в такому разі мало чого варта (оскільки для подолання вето необхідна кваліфікована

більшість голосів), і глава держави й уряд, ігноруючи парламентський контроль, мають можливість укласти фактично будь-які міжнародні договори. Зрозуміло, що Конституція України в даному питанні передбачає зовсім інше співвідношення повноважень названих суб'єктів. Тому застосовувати беззастережно статтю 94 Конституції щодо усіх законів, як це робить Конституційний Суд, щонайменше безпідставно. Отже, і в даному випадку дає про себе знати нечіткість конституційного визначення законодавчого процесу [23].

Серед інших повноважень Верховної Ради, які потребують прийняття закону, необхідно вказати на затвердження Конституції Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим (стаття 135 Конституції України). Очевидно, що у даному випадку ми також стикаємося з особливим законом.

Таким чином, кожне з наведених вище парламентських повноважень, реалізація яких потребує прийняття законів, зумовлює особливості змісту та вимог щодо подання, розгляду й ухвалення зазначених законів, порівняно з загальними вимогами до звичайних законів.

Резюмуючи, можна дійти до наступних *висновків*:

- конституційні засади законодавчого процесу в Україні у історичній ретроспективі знайшли своє становлення тільки в умовах побудови Української незалежної держави;

- у процесі конституційної регламентації засад законодавчого процесу, звертає на себе увагу суперечлива, амбівалентна поведінка українського законодавця щодо постійного розширення та звуження кола суб'єктів законодавчої ініціативи, наділення повноваженнями у сфері законодавчого процесу різних суб'єктів з кола вищих органів державної влади та управління;

- зазначені процеси в основному закінчилися з прийняттям Конституції України 1996 року, однак рівень конституційної регламентації засад законодавчого процесу залишився суперечливим та таким, що не має єдиного та однозначного тлумачення через відсутність внутрішньої логіки у тексті Конституції та наявність «термінологічної чехарди».

Використані джерела:

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.
3. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята на позачерговій VII сесії Верховної Ради УРСР від 20 квітня 1978 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 45. – Ст. 624.
4. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник / О. Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 86.
5. Про затвердження указів Президії Верховної Ради УРСР про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Української РСР: Закон УРСР від 28 жовтня 1989 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 634.
6. Шаповал В. Конституційні акти України першої половини 90-х років XX століття / В. Шаповал // Право України. – 2000. – № 6. – С. 7 - 8.

7. Про внесення змін і доповнень до статей 104, 114-5 і 114-9 Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 27 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 671.
8. Шаповал В.М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К., 2000. – С. 183 -186.
9. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О. І. Ющик. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – С. 282 - 286.
10. Про Регламент Верховної Ради України: постанова Верховної Ради України від 27 липня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 339.
11. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: прийнятий Верховною Радою України 8 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
12. Основи конституційного прав України / За редакцією О. А. Костюченко. – К.: Право. Українська правнича фундація, 2003. – С. 89.
13. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Х.: Консум, 2002. – С. 156 - 158.
14. Опришко В. Наукове забезпечення законотворчого процесу – вимога часу / В. Опришко // Віче. – 1995. – № 3. – С. 4.
15. Конституційний процес / За редакцією С. В. Головатого. – К.: Українська правнича фундація, 1999. – С. 239.
16. Див.: Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
17. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
18. Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. Журавський. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – С. 167-170.
19. Телешун С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики / С. Телешун // Право України. – 2000. – № 6. – С. 14 - 19.
20. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.: Закон України від 24 грудня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 3. – Ст. 24.
21. Про міжнародні договори України: Закон України від 26 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) від 12 липня 2000 № 9-рп/2000 року (Справа N 1-34/2000). – Режим доступу:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v009p710-00>
23. Див.: Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001. У двох книгах / П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 217.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О.*