

УДК 342.9

*Г. І. Дутка*  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного,  
конституційного та адміністративного права  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Серед широкого кола правовідносин, які падають під конституційно-правове врегулювання, особливе місце посідають відносини, котрі складаються в конституційному та насамперед в звичайному законодавчому процесі. Адже, попри всю важливість Конституції в національній правовій системі, вирішальну роль у ній відіграють звичайні закони, що становлять основний масив законодавчих актів. Від них насамперед залежить реальне життя будь-якого Основного Закону, його втілення в практику.

З огляду на це ще в Конституції УРСР 1978 року визначався загальний порядок прийняття законів, яким регулювалися, зокрема, право законодавчої ініціативи, розгляд законопроекту постійними комісіями, обговорення його на засіданні Верховної Ради УРСР, ухвалення, підписання й опублікування закону. Після проголошення незалежності України цей порядок неодноразово змінювався, проте в Конституції України 1996 року так або інакше було відображено більшість положень з визначення законодавчого процесу.

Сутність та особливості законодавчого процесу досліджували чимало вчених, окремі його аспекти знайшли теоретичне осмислення в низці наукових робіт, серед яких слід назвати праці О. Богачової, О. Васильченка, Г. Дутки, О. Зайчука, В. Журавського, В. Кравченка, Н. Крестовської, І. Куненка, Л. Легін, О. Майданника, А. Олійник, Н. Оніщенко, В. Орленка, Ю. Перерви, З. Погорелової, В. Погорілка, М. Савчина, О. Совгирі, А. Ришеля, В. Теліпка, Ю. Тодики, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших дослідників.

Метою статті є з'ясування питань конституційного регулювання й удосконалення законодавчого процесу, зокрема конституційного, в сучасних умовах розвитку державності.

На основі легітимної влади, що спирається на справжню більшість суспільства, ухвалення політико-правових актів стратегічного характеру є виправданим з точки зору інтересів нашого суспільства.

Практика застосування чинної Конституції України в сфері регулювання законодавчої діяльності засвідчує не лише позитивне значення цього регулювання, але й певну недосконалість, непос-

лідовність, прогалини й суперечності в ньому, що зумовлюють потребу в глибшому теоретичному осмисленні проблем нормотворчості.

Прийняття законів у переліку повноважень Верховної Ради України визначене як окреме повноваження поряд з внесенням змін до Конституції, затвердженням Державного бюджету України тощо, тобто повноваженнями, здійснення яких потребує прийняття законів. Водночас у ст. 91 Основного Закону також говориться про прийняття законів поряд із постановами та іншими актами. Отже, термін «прийняття законів» уживається в Конституції неоднозначно. Усі повноваження, зазначені в ст. 85 Конституції України, передбачають ухвалення парламентом рішень у формі закону, постанови чи у іншого акта (наприклад, регламенту), усі, крім повноваження «прийняття законів», оскільки останнє і є прийняттям рішень у формі законів з певних питань, віднесених до його відання. Таким чином, тут ми маємо логічно некоректний ряд, в якому повноваження класифіковані за різними підставами (між іншим, у переліку повноважень глави держави, наведеному в ст. 106 Конституції, видання ним правових актів не розглядається як окреме повноваження), аналогічно вирішене питання стосовно видання актів Кабінету Міністрів України у ст. 117 Конституції України [1, с. 8].

Суперечливо, непослідовно й нечітко зафіксований у Конституції предмет законодавчого регулювання. З одного боку, у ст. 92 Основного Закону наведено вичерпний перелік питань, які визначаються або встановлюються виключно законами, а з іншого боку, у текстах багатьох статей Конституції є посилання на визначення або встановлення законом «порядку», «меж», «підстав», «питань», «випадків» тощо. Зокрема, посилання «визначаються законом» міститься більш як у 30 статтях Конституції, ще майже стільки ж статей містять посилання «встановлюються законом». У більшості випадків ці посилання є зайвими, оскільки вони загальним чином охоплюються переліком ст. 92, водночас чимало з них, по суті, розширюють вичерпний перелік цієї статті. Наприклад, згідно з п. 11 ч. 1 ст. 92 виключно законом визначаються засади утворення й діяльності об'єднань

громадян, а ст. 36 Конституції вимагає встановлення виключно законами обмежень щодо членства в політичних партіях і профспілках, хоча в переліку ст. 92 виключного встановлення законом такого роду обмежень не передбачено. Або, наприклад, відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 92 виключно законами встановлюється порядок використання й захисту державних символів. Водночас у ст. 20 Конституції передбачено, що опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, який приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Отже, виникає потреба в додатковому тлумаченні цих неузгодженостей, оскільки йдеться про різні закони: ухвалені звичайною більшістю й ухвалені кваліфікованою більшістю народних депутатів України. Зокрема, щодо захисту державних символів, то він, очевидно, має встановлюватися звичайними законами (наприклад, Кримінальним кодексом України), які приймаються звичайною більшістю складу Верховної Ради України.

Через невизначеність предмета законодавчого регулювання парламент приймає закони фактично з будь-яких питань. Цим значно ускладнюється проблема розмежування правотворчих повноважень парламенту, Президента України й уряду, яка тривалий час не знаходить задовільного розв'язання не лише на практиці, але й у теорії права [2].

Щодо окремих повноважень парламенту Конституція України чітко не визначає форми актів, у якій вони реалізуються (закон чи постанова). Зокрема, спірним є питання про форму акта стосовно визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики. Низка повноважень реалізується у формі законів, однак з певними особливостями їхнього змісту та вимог щодо подання, розгляду й ухвалення цих законів, порівняно з загальними вимогами до звичайних законів (затвердження загальнодержавних програм, визначення функцій і загальної структури та чисельності Збройних Сил України, схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, затвердження указів Президента України про запровадження воєнного або надзвичайного стану, затвердження переліку об'єктів, що не підлягають приватизації, утворення та ліквідація районів, перейменування населених пунктів, надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів тощо).

Через не досить продумані рішення Конституційного Суду України стосовно парламентського регламенту останнім часом виникла проблема навколо визначення форми прийняття цього акта: чи це має бути закон про регламент, чи він має затверджуватися постановою, чи він має прийматися безпосередньо як Регламент Верховної Ради України [3, с. 4].

Конституцією не виправдано скорочується коло суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Нині їх лише три: Президент України, народні депутати та Кабінет Міністрів України. У регулюванні інституту законодавчої ініціативи взагалі важко знайти певну логіку, хоча від нього безпосередньо залежить якість законодавчого процесу та законодавства. Очевидно, потрібні конституційні зміни, які, по-перше, розширили б коло цих суб'єктів, зокрема, надавши таке право Верховному Суду України, Генеральній прокуратурі й Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини. По-друге, слід упорядкувати та з позицій здорового глузду обмежити законодавчу ініціативу народних депутатів, зважаючи на фракційну будову парламенту та враховуючи специфіку різних законодавчих ініціатив. Наприклад, заборонити внесення альтернативних або дублюючих законопроектів депутатами, котрі належать до однієї депутатської фракції, встановити мінімальну кількість депутатів, якою може ініціюватися новий закон або нова редакція чинного закону. Позбавлене чіткого розуміння й положення Основного Закону про невідкладні законопроекти глави держави [5, с. 19].

Не відповідає логіці парламентсько-президентської форми правління збереження в наявній редакції ст. 94 Конституції інституту вето глави держави на закони. Багаторічна практика застосування Президентом права вето на закони, в тому числі конституційні закони та закони про Державний бюджет України, переконує в необхідності перегляду філософії цього інституту в умовах України. Вето глави держави на закон, ухвалений парламентом, має слугувати не знаряддям вирішення особистих, кланових чи замовних завдань, а виключно засобом удосконалення закону, ухваленого законодавчим органом. Тому існує нагальна потреба внесення змін до ст. 94 Конституції України та законодавчої конкретизації інституту вето [5, с. 19].

Не є юридично досконалим і конституційне визначення порядку набрання чинності законом у ст. 94, і формула ч. 2 ст. 152 Основного Закону щодо втрати чинності законом за рішенням Конституційного Суду України про неконституційність закону. Практика «оприлюднення» закону взагалі не працює, ця вимога значною мірою надумана. А невизначеність вимог щодо офіційного опублікування закону призводить до юридичних конфліктів, як це сталося з законом «Про Кабінет Міністрів України». Положення, за яким визнаний неконституційним закон втрачає чинність тільки з дня ухвалення рішення Конституційного Суду України, хибний з правової точки зору. Адже за цим положенням неконституційний закон зберігає чинність і діє в правовій системі впродовж певного часу, з дати набрання ним чинності до ухвалення рішення Конституційним Судом Укра-

їни (а це можуть бути місяці й роки). Існування навіть тимчасових, неконституційних законів чи їхніх окремих положень у системі законодавства суперечить загальним засадам, визначеним у ст. 8 Конституції. На підставі неконституційних положень закону складаються відповідні правовідносини, утворюючи в загальному правопорядку антиконституційні «анклави», що значно ускладнюють процес правозастосування й порушують конституційні права громадян України.

Водночас виникає можливість обійти Конституцію і бодай на деякий час «легально» встановити певні відносини на підставі тимчасово чинних неконституційних положень закону; і ця можливість за певних умов може бути використана частиною парламенту або главою держави в політичних чи інших цілях. Яскравим прикладом стали укази Президента України 2007 року про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України й тимчасові «відновлення» її діяльності, коли одні закони, ухвалені парламентом, були підписані главою держави та набрали сили, а інші, прийняті тоді ж, залишилися без підпису й не є чинними [2, с. 657].

Окрім того, слід звернути особливу увагу на такий акт, як Регламент Верховної Ради України. Ухвалення його нової редакції також є надзвичайно актуальним завданням в контексті розвитку парламентаризму та політико-правової реформи й утвердження України як правової держави. Насамперед має бути чітко визначені юридична природа парламентського регламенту, його місце в системі правового регулювання (з урахуванням місця парламенту в державному устрої) та предмет його регулювання. А вже виходячи з цього, потрібно внести відповідні конституційні зміни, зокрема викласти ст. 82 Основного Закону в такій редакції: «Порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень Верховної Ради України встановлюється Регламентом Верховної Ради України відповідно до Конституції України та законів України».

Одним із важелів, здатних вплинути на ефективність та вдосконалення законотворчої діяльності, могло б бути прийняття конституційних законів, які стали б засобом повноцінного приведення в дію Основного Закону та дієвим механізмом регулювання низки суспільно важливих питань.

Позитивним кроком на шляху підвищення якості законодавства стало б прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», який визначив би правовий статус закону як акта вищої юридичної сили, закріпив би характерну для парламенту особливу законодавчу процедуру ухвалення законодавчих актів, упорядкував і підвищив би якість, стабільність законів, законодавчої діяльності і на цій основі зміцнив законність і правопорядок.

Важливе значення мало б і прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», яким встановлювалися б єдині вимоги до нормопроектувальної техніки для суб'єктів нормотворення та регулювалися б питання систематизації всіх видів нормативно-правових актів.

Актуальною проблемою також залишається введення закону в дію як завершальний етап законодавчого процесу. Ця проблема є багатогранною і багатоаспектною, оскільки цей процес пов'язаний з багатьма чинниками соціально-економічного, політичного, юридичного, суспільно-психологічного, національно-культурного, історичного, міжнародного та іншого характеру. Введення закону в дію потребує насамперед точного й чіткого визначення моменту набрання законом чинності, тобто набуття ним обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридичною передумовою дії закону.

У ст. 152 Конституції йдеться про порушення встановленої Конституцією України процедури набрання чинності законами або їх окремими положеннями, однак в Конституції чітко не визначено самої процедури. На практиці трапляються випадки, коли у прийнятих Верховною Радою України законах відсутній механізм уведення їх у дію [7, с. 24].

Нарешті, практика законодавчого процесу, а особливо конституційного, дає підстави висловити принципове зауваження методологічного характеру. Йдеться про те, що в умовах політичного розколу суспільства та відсутності бодай тимчасової єдності влади варто утримуватися від прийняття таких актів і рішень, які мають стратегічне значення для розвитку країни, зокрема нової Конституції (або нової редакції Конституції), засад внутрішньої та зовнішньої політики, кодифікаційних актів. Адже за таких обставин згадані акти можуть бути ухвалені або за умови досягнення тимчасового й дуже хиткого компромісу політичних сил, котрі борються між собою за владу, або як результат незначної тимчасової переваги однієї зі сторін. Однак у такому разі обов'язково ускладнюється процес реалізації вказаних актів, оскільки їх реальне виконання залежить не лише від суб'єктів, які ухвалили акт, але й від протилежної, опозиційної, сторони. Власне, проблеми реалізації чинної Конституції України 1996 року не в останню чергу виникають через її компромісний і непослідовний характер. У період нестійкої політичної ситуації доцільно розвивати передусім законодавче регулювання окремих сфер і окремих питань, перевіряючи практикою різні варіанти вдосконалення чинного законодавства. Особливо важливо виробити в нинішніх умовах механізм самої правотворчості як необхідну передумову й засіб майбутніх реформаційних перетворень у різних сферах життя.

Аналіз проблеми законотворення наштовхує на висновок про потребу раціоналізації законодавчого процесу. Про це нині кажуть усі без винятку політичні сили й особливо представники наукових кіл. Адже без солідного науково-теоретичного обґрунтування нормативно-правовий акт не буде дієвим [3, с. 5].

Отже, конституційне регулювання й удосконалення законодавчого процесу, а особливо конституційного, в сучасних умовах необхідно здійснювати через послідовний ряд тактичних рішень та юридичних актів, які сприяли б консолідації суб'єкта політичної влади, посилювали його легітимність. І тільки на основі легітимної влади, що спирається на справжню більшість суспільства, ухвалення політико-правових актів стратегічного характеру є виправданим з точки зору інтересів нашого суспільства.

### Література

1. Ющик О. Актуальні проблеми законодавчого процесу / О. Ющик // Віче : теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 7–8.
2. Копиленко О. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : [кол. моногр.] : у 2 ч. / О. Копиленко, О. Богачова – К. : Реферат, 2010. – Ч. 1. – 2010. – 696 с.
3. Цирфа Ю. Реформування законодавчого процесу в Україні? – Так, це можливо / Ю. Цирфа // Віче. – 2010. – № 19. – С. 4–5.
4. Лавринович О. Шляхи удосконалення системи суб'єктів законодавчої ініціативи: досвід держав-учасниць ЄС та українські перспективи / О. Лавринович. – К. : Право України, 2011. – № 3. – С. 167–174.
5. Ющик О. Конституційне регулювання законодавчого процесу: актуальні проблеми вдосконалення / О. Ющик // Віче : теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2008. – № 23. – С. 18–20.
6. Лебедь Н. Законотворча діяльність як правова категорія / Н. Лебедь // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=189>.

7. Теплюк М. Введення закону в дію: теоретико-правові проблеми законодавчого регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / М. Теплюк ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2014. – 40 с.

### Анотація

**Дутка Г. І. Проблемні аспекти та шляхи вдосконалення вітчизняного законодавчого процесу.** – Стаття.

Стаття присвячена проблемам дослідження питань конституційного регулювання й удосконалення законодавчого процесу, зокрема конституційного, в сучасних умовах розвитку державності. У статті аналізуються проблеми раціоналізації законодавчого процесу. Без солідного науково-теоретичного обґрунтування нормативно-правовий акт не буде дієвим

*Ключові слова:* законодавчий процес, конституційний процес, право законодавчої ініціативи.

### Аннотация

**Дутка Г. И. Проблемные аспекты и пути усовершенствования национального законодательного процесса.** – Статья.

Статья посвящена проблемам исследования вопросов конституционного регулирования и усовершенствования законодательного процесса, в частности конституционного, в современных условиях развития государственности. В статье анализируются проблемы рационализации законодательного процесса. Без солидного научно-теоретического обоснования нормативно-правовой акт не будет действенным.

*Ключевые слова:* законодательный процесс, конституционный процесс, право законодательной инициативы.

### Summary

**Dutka G. I. Problematic aspects and ways of improving domestic legislative process.** – Article.

The article deals with the problems of study of constitutional regulation and improvement of the legislative process, including constitutional, in the present conditions of statehood. The article analyzes the problem of rationalizing the legislative process. Without a solid scientific and theoretical justification, no legal act is ineffectual.

*Key words:* legislative process, constitutional process, right of legislative initiative.