Політичне життя

УДК 252.07(477)

Погорєлова А.І.

Кандидат філософських наук, доцент, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ КОМУНІКАТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТА УМОВ ЙОГО ПРОДУКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ

Аналізується діючий Регламент Верховної Ради України щодо норм, пов'язаних із співпрацею парламенту з громадськістю. Йдеться про необхідність конституційного закріплення в Україні норми щодо розширення доступу громадян до законотворчого процесу.
Ключові слова: *Регламент Верховної Ради України, законодавча процедура, розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи на підставі внесення змін до Конституції України.*

Комплексний аналіз регламентних засад законотворення важливий передовсім з огляду на те, що регламент парламенту покликаний розкривати, уточнювати, конкретизувати відповідні настанови і приписи Конституції держави, встановлювати такий порядок діяльності парламенту, що дозволяє йому повноцінно виконувати конституційні повноваження та функції. Під час міжнародної конференції «Регламенти в парламентській практиці», яка проходила у 1994 році у Польщі, слушно відмічалося, що регламент парламенту є одним із найбільш недооцінюваних громадською думкою нормативно-правових актів, і одночасно одним із найбільш важливих елементів політичної культури, культури дискусій, сперечань, нарешті – досягнення домовленості. Подібно конституції він має створювати правові рамки для ефективності управління і одночасно для поваги до прав меншості [1, с.13].

Теорія та практика українського парламентаризму свідчить про відсутність до теперішнього часу помітних вітчизняних наукових розробок у галузі ключових парламентських правил і норм, незначний інтерес

©Погорєлова А.І., 2013

широкої громадськості до цих проблем, що пояснюється, на наш погляд, саме недооцінкою можливостей співтворчості держави і суспільства у творенні якісного законодавства, впливу організаційно-правових механізмів на розвиток культури парламентаризму, а відтак – ефективності законотворчого процесу.

У сучасних умовах, коли перед нашою державою стоїть завдання зміцнення її правової основи, підвищення якості законів, є вельми актуальною темою організація законодавчої роботи. Адже робота по створенню нормативно-правового акта – це складний, серйозний творчий процес, в ході якого виникає цілий ряд проблем, які потребують вдумливого ставлення [2, с.8].

Йдеться про конкретизацію наступних питань:

1) дослідження різних соціальних факторів, що обумовлюють потребу в нормативно-правовому регулюванні;

2) виявлення інтересів різних соціальних груп і суспільства в цілому, урахування їхніх звичаїв і традицій;

3) використання при створенні закону науково-технічних і культурних досягнень;

4) проведення порівняльного аналізу запропонованого законопроекту з аналогічними минулими або нині діючими вітчизняними і зарубіжними актами;

5) можливе проведення спеціальних експериментів для вироблення найбільш ефективної форми правового впливу на відносини, що регулюються;

6) визначення взаємодії закону, що проектується із існуючою правовою системою в цілому.

Урахування результатів їхнього розгляду дозволяє визначити модель удосконалення процедури створення закону.

Зазвичай правотворчість класифікують як «процедуру офіційного проходження проекту нормативного акта в правотворчому органі» [3, с310], а його стадіями виступають законодавча ініціатива, обговорення законопроекту, його прийняття і опублікування. Деякі вчені до переліку стадій додають також рішення компетентного органу щодо необхідності вивчення акта, вироблення його проекту, включення до плану законопроектних робіт і т. ін.; розробку проекту нормативного акта і його попереднє обговорення; розгляд проекту нормативного акта в тому органі, який є уповноваженим його прийняти; прийняття нормативного акта, доведення змісту прийнятого акта до його адресату [4, с.123]. Можна погодитися з

тим, що проблема підготовки і прийняття законів в правовій державі передбачає розгляд трьох предметних сфер, або підпроблем: проблему законодавчої політики; проблему організації законодавчого процесу; проблему юридичної техніки [5, с.13]. Якщо Конституція України описує компетенцію законодавчого органу державної влади, коло суб'єктів, що беруть участь у його діяльності, зміст правоздатності цього органу, початок та припинення його повноважень, то Регламент Верховної Ради України розкриває, уточнює, конкретизує відповідні конституційні настанови і приписи, встановлює певний порядок діяльності парламенту, який позначається на всій роботі парламенту, у т. ч. і на вирішенні проблеми організації законодавчого процесу.

Конституція України (п. 15 ст. 85) визначає, що до повноважень Верховної Ради України належить прийняття Регламенту Верховної Ради України. Зауважимо, що Конституційний Суд України у Рішенні від 01 квітня 2008 року № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) визнав, що Регламент, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон і за встановленою статтями 84, 93–94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності. Український парламент виконав свій конституційний обов'язок і привів регулювання своєї внутрішньої діяльності у відповідність із Конституцією України та наведеним Рішенням конституційного Суду України.

При аналізі чинного Регламенту парламенту України, який затверджено Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861–VI, вважаємо доцільним зосередитися на розділі IV «Законодавча процедура», і перш за все, на статті 89. Право законодавчої ініціативи.

Важливо зазначити, що у конституційному праві та в парламентській практиці законодавча ініціатива розглядається у трьох взаємопов'язаних аспектах: 1) як сукупність урегульованих конституційним правом норм, тобто як інститут конституційного права України; 2) як перша стадія законодавчого процесу та законодавчої процедури; 3) як суб'єктивне право уповноважених на її реалізацію суб'єктів права – органів державної влади та відповідних посадових осіб [6, с.222]. В разі можливого розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок певної кількості громадян при внесенні відповідних змін до Конституції України мають відбутися відповідні зміни у трактуванні законодавчої ініціативи в нормах Регламенту. Очевидно, що не слід ототожнювати право законодавчої ініціативи з можливістю розробляти проекти законів,

яка існує і у політичних партій, і у громадських організацій, і у окремих громадян, а також із правом звертатися до парламенту із питаннями, пропозиціями будь-якого громадянина, організації.

Суб'єкти права законодавчої ініціативи мають можливість вимагати обов'язкового розгляду підготовленого ними проекту закону парламентом. Водночас звернення громадян не зумовлюють змісту законодавчої діяльності. В центрі дослідження перебувають ті норми Регламенту, що зумовлюють використання комунікативного ресурсу за рахунок виписаного порядку реалізації права законодавчої ініціативи, правил оформлення та внесення законопроектів тощо. Якби Регламентом було передбачено наприклад, існування структури, яка б аналізувала весь масив пропозиційних надходжень від громадян і на цій підставі мала би право пропонувати проведення від імені парламенту в разі підтримки депутатами спеціальних досліджень, а потім відповідно до результатів цих досліджень конкретних законопроектів, це б зумовлювало актуалізацію змісту законодавчої діяльності. Законодавчі пропозиції, тобто офіційно внесені пропозиції щодо прийняття тих чи інших законів, ще мають трансформуватися у конкретні тексти законопроектів на підставі правових норм щодо того, хто має готувати ці тексти і вносити до парламенту.

Суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені діючою Конституцією України, – Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України збільшують поступово за рахунок зростання професіоналізму у законодавчій діяльності свої можливості щодо підготовки цілісних текстів власне законопроектів, яким передували законодавчі пропозиції. Водночас деякі дослідники звертають увагу на те, що «наведене коло суб'єктів права законодавчої ініціативи не є юридично безспірним і часто породжує певні ускладнення: так, відсутність у комітетів і спеціальних комісій парламенту права законодавчої ініціативи входить у колізію з тим, що Регламент містить приписи про те, що проекти акту вносять на розгляд парламенту члени комітету (комісії)» [6, с.224].

Аналіз діючого Регламенту Верховної Ради України дає підстави констатувати, що його норми, пов'язані із співпрацею з громадськістю, носять переважно дозвіллєвий характер. Так, в пункті 4 статті 93 глави 18 розділу IV йдеться про те, що «до попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів, міністерствам іншим дер-

жавним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття» [7]. Тобто йдеться про можливість, а не про обов'язковість консультування з громадськістю. Те ж саме бачимо в пункті 3 статті 103 глави 18 розділу IV, де зазначається, що «окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців» [7]. Водночас в пункті 2 статті 103 цієї ж глави підкреслено обов'язковість направлення законопроекту при підготовці до першого читання для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України [7].

Практика використання зазначених експертних висновків Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління свідчить про актуальність додаткового регламентного припису про обов'язковість участі експертів згаданих управлінь з метою презентації підготовлених висновків, в засіданнях комітету, який готує проект законопроекту для розгляду в сесійній залі, що дало би можливість в результаті комітетської дискусії покращити якість представленого проекту, зберегти час пленарного засідання, прискорити прийняття закону та його оприлюднення.

Доречно зазначити, що законотворчість, потребує від законодавця не лише загальної культури, але й спеціальних знань, певних навичок володіння мистецтвом формування правового поля, формулювання законодавчих актів. Тому, було б доцільно на наше переконання, передбачити в Регламенті в ході його подальшого удосконалення в главі 1 розділу II «Організація роботи Верховної Ради України» спеціальний пункт (4^1) щодо проведення для депутатів, що вперше обираються до парламенту, вступної навчальної сесії, програму якої представляє Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України на підставі пропозицій, підготовлених підрозділами Апарату Верховної Ради України.

Законодавча діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи засвідчує, що певною мірою недостатню якість законопроектів можна пояснити саме недооцінкою співпраці з громадськістю як додаткового ресурсу поліпшення цієї якості. В пункті 2 статті 99 глави 18 розділу IV Регламенту Верховної Ради України передбачено, що до законопроекту додаються супровідні матеріалі, в яких зазначаються автори, які

розробляли законопроект (для законопроектів, які вносяться на перше читання), або його структурні частини, та перелік державних органів, з якими погоджено його остаточну редакцію [7].

Сектор реєстрації законопроектів Відділу з питань планування та обліку проходження законопроектів Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України ще у четвертому скликанні парламенту звертав увагу на те, що лише до 1,0 % супровідних матеріалів, поданих народними депутатами разом із законопроектами, було додано списки авторського колективу (громадськості), що брали участь у розробці проекту [8, с.44]. Зазначена тенденція зберігається і до сьогодні. Вона актуалізує той факт, що в Регламенті відсутні норми, які б визначали статус такої форми впливу зацікавлених громадян на розробку законопроекту, як підготовка незалежних експертиз.

При цьому висловлені в письмовому вигляді без зайвої емоційності, але з наведенням міркувань, вагомих аргументів, вони здатні відіграти досить важливу роль у роботі над законопроектом. Розробники належним чином приймають незалежні експертні висновки і навіть в разі розбіжностей з позиціями експертів концептуального характеру зацікавлені в одержанні таких експертиз, оскільки це дозволяє їм ознайомитися з різними підходами, додатковими аргументами, краще продумати власне мотивування, переконливіше обґрунтувати концепцію законопроекту, уточнити формулювання. В окремих випадках на основі експертних рекомендацій розробники можуть навіть значно скорегувати свою позицію. Особливо вдалі експертизи (навіть далеко не в усьому співпадаючі з думкою розробників) спонукають авторів законопроекту запрошувати опонентів до складу робочої групи.

Експертизи готуються як перед першим читанням, так і між першим і другим читаннями, коли особливо активно йде робота над текстами законопроектів. Саме на цих етапах об’єднання громадян, різних некомерційних недержавних організацій одержують найкращу можливість вплинути на зміст законопроектів, що розроблюються. Адже після другого читання, відповідно до парламентського регламенту, внесення змін в текст законопроекту не дозволяється. У таких випадках вразі незгоди з тим або іншим законопроектом, після другого читання громадські об’єднання залишають за собою єдину можливість – формувати думку щодо необхідності його відхилення під час розгляду у третьому читанні. Досвід законотворення засвідчує, що значення незалежної експертизи законопроектів зростатиме тою мірою, якою підвищувати-

меться: якість освіти громадян і відповідно зростатиме у них потреба брати участь у прийнятті державних рішень; рівень економічного розвитку держави, мобільності її громадян, тобто збільшуватимуться доходи і вільний час, зростатиме кількість учасників оперативної комунікації, що веде до відносного зниження витрат на участь у прийнятті рішень.

Підвищення її значення можна розглядати в контексті активізації громадянської відповідальності самих громадян, що за умов зростання відповідальності влади складають фундамент успішності здійснення демократичного поступу.

Слід зазначити, що відповідно до частини 4 статті 87 Регламенту передбачено обов'язкове включення зареєстрованих законопроектів та супровідних матеріалів до бази даних парламенту в електронному вигляді, що дає змогу активним громадянам долучитися до їх обговорення. Одночасно, як випливає із аналізу, представленому у розділі 2 нашого дослідження, можливості комітетів парламенту по здійсненню в подальшому урахування пропозицій від громадськості по опублікованому законопроекту, налагодженню зворотного зв'язку із виборцями ще не відповідає вимогам забезпечення належної відкритості роботи Верховної Ради України, її органів і структур, що актуалізує проблему узгодженості нормативно-правового врегулювання законотворчої діяльності в усіх її аспектах.

Виходячи з положень загальної теорії права, Н. Ганжа виокремлює такі форми реалізації Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: застосування, дотримання, виконання й використання [9, с.6-7]. Ми згодні, що в кожному конкретному випадку реалізації норм Закону про Регламент щодо окремих процедур можуть у комплексі виявлятися всі чотири форми в діях і актах суб'єктів такої реалізації [9, с.8]. Всі нормативні приписи Регламенту можуть суттєво сприяти продуктивному використанню комунікативного потенціалу за умов їхньої співвідповідності із нормативними приписами в законах України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», збагачуючись за рахунок розширення суб'єктів права законодавчої ініціативи на підставі внесення відповідних змін до Конституції України.

Конституційне закріплення норми щодо розширення доступу громадян до законотворчого процесу обумовить необхідність нових приписів у Регламенті Верховної Ради України. Така взаємообумовленість необхідності нових приписів в Конституції України та в Регламенті українського

парламенту диктується важливістю реалізації ідеї паритетності влади і громадянського суспільства з метою здійснення демократичних трансформацій.

Список використаних джерел:

1. Регламенты в парламентской практике : материалы Междунар. конф. (Пултуск, 8–11 мая 1994 г.). – Варшава, 1995.
2. Керимов Д. А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие. – М., 1998.
3. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.
4. Братко А. Г., Лазарев В. В. Источники права: общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М., 1994.
5. Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве // Российская юстиция. – 1997. – № 7.
6. Лінецький С. В., Крижанівський В. П. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Ч. І. – К. : К.І.С., 2008.
7. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15 (із змінами, внесеними згідно із законами від 27.04.2010 // ВВР. – 2010. – № 21; від 08.10.2010 // ВВР. – 2011. – № 10; від 18.11.2010 // ВВР. – 2011. – № 12; від 07.07.2011, від 09.12.2011.
8. Нікулін Олександр. Співпраця народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України та громадськості як додатковий ресурс поліпшення якості проектів законодавчих актів // Розширення доступу громадян до законодавчого процесу : матеріали Круглого столу. – К. : Парламентське вид-во, 2006.
9. Ганжа Н. В. Форми реалізації Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» // Держава та регіони. – 2012. – № 2.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2013 р.

Погорелова А.И. Регламент Верховной Рады Украины: анализ коммуникативного потенциала и условий его продуктивного использования

Анализируется действующий Регламент Верховной Рады Украины относительно норм, связанных с сотрудничеством парламента с общественностью. Идет речь о необходимости конституционного закрепления в Украине нормы о расширении доступа граждан к законотворческому процессу.
Ключевые слова: *Регламент Верховной Рады Украины, законодательная процедура, расширение круга субъектов права законодательной инициативы на основе внесения изменений в Конституцию Украины.*

Pogorelova A.I. Verkhovna Rada of Ukraine Procedure: an Analysis of the Communicative Potential and Terms of its Productive Usage

The article analyzes the Verkhovna Rada of Ukraine current Procedure in particular rules on cooperation of the Parliament with the public. The necessity to adopt constitutional rules to expand public access to the legislative process in Ukraine has been proven.
Key words: *Verkhovna Rada of Ukraine Procedure, legislative process, expansion of range of legislative initiative subjects by means of Constitution amendments.*