

ПРАВОТВОРЧІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2018, вип. 56(2), с. 47–53

<https://doi.org/10.32689-2522-4603-2018-02-47-53>

Схарактеризовано правотворчість Верховної Ради України, подано визначення правотворчості законодавчого органу, виділено основні її особливості. Схарактеризовано правову природу актів Верховної Ради України та подано їх детальну характеристику. Зазначено, що правотворчість законодавчого органу полягає у прийнятті законів, постанов, рішень, інших актів. Названо приклади прийнятих Верховною Радою України правових актів, що є безпосередньою правотворчістю законодавчого органу. Запропоновано стадії правотворчого процесу під час прийняття законів. Підтримано наукову пропозицію щодо необхідності професії законопроектувальник. Подано визначення та названо особливості правотворчості Верховної Ради України.

У ст. 6 Конституції України передбачено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (далі — ВР України). Якщо розглядати повноваження Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України), то варто зауважити, що кожне з повноважень тісно пов'язане із правотворчістю. Оскільки ВР України приймає закони, постанови та інші акти, то реалізація повноважень законодавчого органу закінчується прийняттям закону, постанови або рішення. Отже, логічним та актуальним є дослідження питання правотворчості законодавчого органу, що безпосередньо пов'язане з охороною і захистом прав і свобод кожного громадянина.

Питання правотворчості ВР України є об'єктом дослідження багатьох вчених, а саме: Ю. Перерва, І. Терлецької, О. Маруженко, І. Берназюк, Н. Кудерської.

На основі комплексного аналізу теоретичних знань ставимо завдання дати авторське визначення правотворчості ВР України, з'ясувати її особливості, запропонувати стадії правотворчого процесу законодавчого органу.

Регламент Верховної Ради України деталізує список “інших актів”, які видає законодавчий орган. Таким чином, актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. Крім того, правотворчість законодавчого органу охоплює прийняття рішень. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Тому робимо висновок, що правотворчість ВР України полягає у прийнятті: 1) законів; 2) постанов; 3) рішень; 4) інших актів.

Щоб краще зрозуміти сутність та правову природу актів ВР України, пропонуємо більш детальну їх характеристику.

Отже, резолюція (лат. *resolutio* – розв’язання, від *resolvere* – розв’язати, вирішити) – “належним чином оформлене рішення, постанова, що приймаються нарадою, зборами, з’їздом, конференцією тощо за результатами обговорення будь-якого питання і містять характер, спосіб, порядок і строки виконання відповідних заходів” [1].

Для прикладу, ВР України може прийняти резолюцію недовіри КМ України, що призводить до його відставки.

Упродовж періоду незалежності України були проголошені резолюції недовіри уряду.

А саме, у квітні 2001 року Резолюцією ВР України “Про недовіру Кабінету Міністрів України” визначено, що “здійснення урядової програми “Реформи заради добробуту” не тільки не призвело до реальної стабілізації у вітчизняній економіці, а ще більше загострило соціально-економічні проблеми в нашому суспільстві” [2].

Унаслідок цього Президент України 28 квітня 2001 року підписав Указ “Про відставку Кабінету Міністрів України”.

Постановою ВР України від 3 березня 2010 року № 1928-VI “Про відповідальність КМ України” було прийнято резолюцію недовіри КМ України.

Також варто наголосити на тому, що у першому випадку ВР України приймала резолюцію про недовіру КМ України, в другому – постанову, в якій зазначено про резолюцію недовіри.

16 лютого 2016 року законодавчий орган здійснив спробу висловити недовіру уряду А. Яценюка. Однак проект постанови не набрав необхідної кількості голосів.

Слід зауважити, що в українській правотворчості прийняття резолюцій є рідкісним явищем. Частіше суб’єктами прийняття резолюцій є міжнародні органи, а саме Рада Безпеки, Парламентська Асамблея ОБСЄ, Генеральна Асамблея ООН.

20 березня 2014 року було прийнято Декларацію про боротьбу за звільнення України, яка підписана Головою Верховної Ради України.

У правотворчості ВР України декларації можуть бути як міжнародні документи. Для прикладу, 9 липня 1997 року підписана Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною. 5 червня 2006 у м. Бухарест підписана Спільна декларація Чорноморського Форуму за Діалог та Партнерство.

Правотворчість Верховної Ради України може виявлятися у формі звернень, за допомогою яких висловлюється думка, скарга чи надається пропозиція. Так, можна назвати Звернення Верховної Ради України до Європейського Парламенту щодо запровадження додаткових торговельних преференцій Європейського Союзу для товарів, що походять з України, Звернення Верховної Ради України до парламентів держав – членів Міжпарламентського Союзу щодо бойкоту ініційованої російськими парламентаріями 137-ї Асамблеї Міжпарламентського Союзу (м. Санкт-Петербург), Звернення Верховної Ради України до держав – партнерів України щодо визнання Голодомору 1932–1933 років в Україні злочином геноциду Українського народу, Звернення Верховної Ради України до Президента, Сейму та Сенату Республіки Польща, Звернення Верховної Ради України до Президента України Л. Д. Кучми.

І останнім у списку “інших правових актів”, які охоплюють правотворчість ВР України, є заяви. Як приклад можна навести Заяву Верховної Ради України у зв’язку з ухваленням Сеймом і Сенатом Республіки Польща змін до закону про Інститут національної пам’яті – Комісію із розслідування злочинів проти польського народу та інших законодавчих актів, Заяву ВР України з приводу загострення відносин між Україною та Росією.

Варто також наголосити на тому, що в Регламенті ВР України відсутні норми про те, з яких питань приймаються інші правові акти законодавчого органу, а саме декларації, звернення, заяви, резолюції.

Згідно з Регламентом законодавчого органу “постанови Верховної Ради приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Такі постанови Верховної Ради набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою” [3].

Також передбачено, що “Постанови та інші акти Верховної Ради приймаються з дотриманням процедури, передбаченої для розгляду законопроектів у першому читанні з прийняттям їх загалом, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення. Постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України. Постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше” [3].

І, наприкінці, варто звернути увагу на правовий акт, який приймається законодавчим органом і є найвищим в ієрархії нормативно-правових актів і тому потребує більше опису та характеристики – закон.

Для початку потрібно наголосити, що згідно з Конституцією України та внесеними до неї змінами у 2014 році правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України наділені Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України. Також важливо нагадати, що до внесених змін у 2014 році до переліку суб’єктів законодавчої ініціативи входив Національний Банк України. Крім того, звертаємо увагу, що у ст. 89 Регламенту ВР України станом на березень 2018 року Національний Банк України вказа-

ний як один із суб'єктів, наділений подавати законопроекти. Тому пропонуємо ч. 1 ст. 89 Регламенту ВР України викласти в редакції, що відповідає ч. 1 ст. 93 Конституції України, а саме: “Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України”.

Порядок прийняття законів передбачений розділом IV Регламенту Верховної Ради України під назвою “Законодавча процедура”. Законодавчий процес — це нормативна (юридизована) частина законотворчості, що становить послідовність логічно і змістовно пов'язаних між собою проваджень та окремих процедур щодо створення нормативно-правових актів найвищої юридичної сили [4, 16].

I. Терлецька визначає такі стадії та підстадії законопроектування: формування ідеї закону; прогнозування законопроектування; планування законопроектування; підготовка проекту закону (організаційно-технічне забезпечення створення та діяльності робочої групи; підготовка концепції закону; розроблення законопроекту; погодження законопроекту із зацікавленими органами); експертиза законопроекту [5, 16].

Вивчення вказаного розділу Регламенту ВР дозволяє виділити наступні стадії правотворчого процесу під час прийняття законів:

- 1) подання законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи;
- 2) реєстрація законопроекту в апараті Верховної Ради;
- 3) попередній розгляд законопроектів у комітетах;
- 4) включення законопроекту до порядку денного сесії ВР;
- 5) розгляд законопроектів у першому читанні;
- 6) розгляд законопроектів у другому читанні;
- 7) розгляд законопроектів у третьому читанні;
- 8) направлення законопроекту на підпис Президенту України.

Цікавою є пропозиція I. Терлецької щодо необхідності визнання окремої професії законопроектувальника та її внесення до Класифікатора професій [5, 6].

Натомість, О. Маруженко у своїй дисертації на тему: “Інформаційне забезпечення законотворчого процесу в Україні” формулює особливості та узагальнює вимоги до професійної підготовки суб'єктів законотворчого процесу [6, 6].

Також варто зауважити, що доцільно з професією законопроектувальник працювати особам, які здійснюють попередній розгляд законопроектів у комітетах.

Варто звернути увагу на думку I. Берназюк, яка стверджує, що “одним із видів актів українського парламенту є стратегічні акти ненормативного характеру, які приймаються у різних формах з метою визначення пріоритетних напрямів державного розвитку, планування законотворчої діяльності та ін.” [7, 153].

Стратегічний акт Верховної Ради України I. Берназюк визначає як “закріплений у Конституції України, інших актах законодавства або вироблений практикою офіційний політико-правовий документ ненормативного

характеру, який приймається (затверджується) Верховною Радою України із залученням до їх розроблення інститутів громадянського суспільства у порядку, встановленому законодавством, з метою формулювання цілей та завдань своєї діяльності та у визначених випадках діяльності інших суб'єктів владних повноважень, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а також законотворчих завдань та напрямів провадження політико-правових реформ у державі” [7, 157].

Стратегічні акти Верховної Ради України І. Берназюк класифікує “за джерелом закріплення на: 1) акти, які визначені в Конституції України (коаліційна угода, засади, основи); 2) акти, визначені в законах України (декларації, заяви, звернення); 3) акти, правовий статус яких не визначений конституційним законодавством України (стратегії, концепції), а також спеціальні акти, прийняті спільно з іншими суб'єктами владних повноважень (наприклад, Універсал національної єдності)” [7, 157].

Станом на 30.03.2018 року у комітетах Верховної Ради знаходиться 4245 законопроектів, найбільше з яких подають Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (621), Комітет з питань податкової та митної політики (605), Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення (348), Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (268). Найменшу кількість законопроектів подано Комітетом з питань Європейської інтеграції (9), Комітетом з питань охорони здоров'я (51), Комітетом з питань запобігання і протидії корупції (65) [8].

За Н. Кудерською, ефективність законодавчої діяльності слід оцінювати не за кількістю розглянутих законопроектів за певний період, а насамперед беручи до уваги відповідність законодавчого регулювання суспільним інтересам і потребам. При цьому слід використовувати такі критерії: якість законодавчого регулювання суспільних відносин чинним законодавством, їх узгодження, своєчасність конкретних змін і доповнень до законодавства [9, 71].

Висновки. Правотворчість ВР України — це форма діяльності законодавчого органу, яка пов'язана зі створенням правових актів, у результаті чого виникають, змінюються або скасовуються правові норми.

Правотворчість Верховної Ради України має наступні особливості:

1) кінцевим результатом правотворчості є прийняття законів, постанов, рішень, інших актів;

2) правові акти ВР приймаються з дотриманням встановленої законом процедури;

3) створення правових актів ВР України вимагає спеціальних знань, що пов'язано із пропозицією щодо створення спеціальної професії “законопроектувальника”.

І, насамкінець, варто зауважити, що правотворчість ВР України тісно пов'язана з охороною і захистом прав кожного громадянина, тому обрана нами тема є відкритою для дослідження і потребує подальших наукових роздумів та дискусій.

1. *Назребельний В. П., Бакаєв О. В.* Резолюція // Юридична енциклопедія : у 6 т. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 274.
2. Про недовіру Кабінетові Міністрів України: Резолюція Верховної Ради України від 26.04.2001 р. № 2393-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 24. Ст. 129.
3. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.
4. *Перерва Ю. М.* Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Конституційне право”. К., 2009. 21 с.
5. *Терлецька І. С.* Законопроекування в Україні : теоретико-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень”. К., 2011. 22 с.
6. *Маруженко О. П.* Інформаційне забезпечення законотворчого процесу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. К., 2009. 22 с.
7. *Берназюк І.* Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості // Підприємництво, госп-во і право. 2017. № 1. С. 153–158.
8. Законопроекти, що знаходяться на опрацюванні в комітетах Верховної Ради України // Верховна Рада України. Офіц. веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3_curent
9. *Кудерська Н.* Законотворча діяльність Верховної Ради України : проблеми та шляхи їх розв’язання // Вісн. Акад. упр. МВС. 2009. № 2. С. 63–72.

Lepsh Yu. S. Law-making of the Supreme Council of Ukraine: concept and features.

Article 6 of the Constitution of Ukraine provides that state power in Ukraine is exercised on the basis of its division into legislative, executive and judicial. The only legislative body in Ukraine is the Parliament – the Verkhovna Rada of Ukraine. If we consider the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 85 of the Constitution of Ukraine), it should be noted that each of the powers is closely connected with law-making. Since the Verkhovna Rada of Ukraine adopts laws, regulations and other acts, the exercise of powers of the legislative body ends with the adoption of a law, resolution or decision.

Therefore, it is logical and actual to study the issue of lawmaking of the legislative body, which is directly related to the protection and protection of the rights and freedoms of each citizen. On the basis of the complex analysis of theoretical knowledge, author's definition of the law-making of Verkhovna Rada of Ukraine is given, its features are determined, the stage of the legislative process of the legislative body is proposed. The scientific article describes the legal nature of the acts of the Verkhovna Rada of Ukraine and gives them a detailed description. It is noted that the legislative activity of the legislative body consists in the adoption of laws, regulations, decisions, and other acts. Examples of legislative acts adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, which are the direct legislative activity of the legislative body, are named. The stages of the law-making process are proposed during the adoption of laws. The scientific proposal concerning the necessity of the profession of the drafters is supported. The definition and the features of the lawmaking of the Verkhovna Rada of Ukraine are given. The law-making of the Verkhovna Rada of Ukraine is a form of activity of the legislative body, which is connected with the creation of legal acts, as a result of which legal norms arise, change or cancel.

The main features of lawmaking of the legislative body are named: the final result of law-making is the adoption of laws, resolutions, decisions, and other acts; the legal acts of the Verkhovna Rada are adopted in compliance with the procedure established by law; the creation of legal acts of the Verkhovna Rada of Ukraine requires special knowledge, which is related to the proposal for the creation of a special profession of "draft law". It is concluded that the lawmaking of the Verkhovna Rada of Ukraine is closely connected with the protection of the rights of every citizen.

<https://doi.org/10.32689-2522-4603-2018-02-47-53>

Надійшла 21 жовтня 2018 р.