

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/1>

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE AS A SUBJECT LEGISLATIVE PROCESS

Абдуллазде Фюрган Шірали огли, аспірант кафедри теорії права та держави
Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню участі Верховної Ради України у законодавчому процесі. Розглянуто як участь Верховної Ради України у законодавчому процесі через не менш як дві третини від її конституційного складу, так і через народних депутатів, комітети та комісії Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України. При цьому, конституційний склад Верховної Ради України становлять чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Народні депутати України реалізують своє право на участь у законодавчому процесі, перш за все, шляхом права депутатської законодавчої ініціативи, яке реалізується як депутатом окремо, так і колективно. Участь комітетів у законодавчому процесі реалізується шляхом: розробки проєктів законів, інших актів Верховної Ради України; попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій щодо законопроєктів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацювання окремих законопроєктів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому), за дорученням Верховної Ради України; попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій щодо проєктів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також надання згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальнення зауважень та пропозицій до законопроєктів; внесення пропозицій стосовно перспектив планування законопроєктної роботи. Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України бере участь у законодавчому процесі шляхом підготовки і попереднього розгляду питань, а також підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроєктом про внесення змін до Конституції України. Апарат Верховної Ради України виступає учасником законодавчого процесу у різних сферах: правового і наукового забезпечення діяльності Верховної Ради України; організаційного забезпечення діяльності Верховної Ради України; документального забезпечення діяльності Верховної Ради України; інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України.

Ключові слова: законодавчий процес, суб'єкт законодавчого процесу, парламент, Верховна Рада України, народні депутати.

The article is devoted to the coverage of the participation of the Verkhovna Rada of Ukraine in the legislative process. Considered as the participation of the Verkhovna Rada of Ukraine in the legislative process through at least two-thirds of its constitutional composition, as well as through people's deputies, committees and commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine. At the same time, the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine consists of four hundred and fifty People's Deputies of Ukraine. People's deputies of Ukraine exercise their right to participate in the legislative process, first of all, through the right of deputy legislative initiative, which is exercised both by the deputy individually and collectively. The participation of committees in the legislative process is implemented by: developing draft laws and other acts of the Verkhovna Rada of Ukraine; preliminary consideration and preparation of conclusions and proposals regarding draft laws, introduced by the subjects of the legislative initiative for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine; finalization of individual draft laws as a result of their consideration in the first and subsequent readings (with the exception of acts adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine as a whole), by order of the Verkhovna Rada of Ukraine; preliminary consideration and preparation of conclusions and proposals regarding the projects of national programs of economic, scientific and technical, social, national and cultural development, environmental protection, as well as giving consent for the binding or denunciation of international treaties of Ukraine; generalization of comments and proposals to draft laws; making proposals regarding the prospects for planning legislative work. The temporary special commission of the Verkhovna Rada of Ukraine participates in the legislative process by preparing and preliminary consideration of issues, as well as the preparation and finalization of draft laws and other acts of the Verkhovna Rada of Ukraine under the authority of the main committee, if the subject of legal regulation of such projects does not belong to the subjects of the committees established by the Verkhovna Rada of Ukraine, except in the case of a decision by the Verkhovna Rada of Ukraine to establish a special commission with the rights of the main committee to continue work on the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine. The apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine acts as a participant in the legislative process in various areas: legal and scientific support of the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine; organizational support for the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine; documentary support for the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine; information and computer technology support for the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: legislative process, subject of legislative process, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, people's deputies.

Вступ. Важливу роль у державному управлінні відіграє законодавча влада. Адже законодавча діяльність, як одна з основних функцій держави, полягає в розробці та прийнятті законів, які регулюють величезну кількість різноманітних суспільних відносин на сучасному етапі розвитку української держави. Значущою складовою цієї діяльності є парламент – Верховна Рада України, яка є основним учасником законодавчого процесу.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить про те, що участь Верховної Ради України

у законодавчому процесі, як і її законодавча діяльність, є об'єктом значної кількості наукових доробків. Вивченням цих питань займалися, зокрема: О. І. Зозуля [7], Н. М. Онищенко [8], Н. В. Щербак [11], О. О. Ющенко [1] та багато інших.

Однак, незважаючи на велику кількість публікацій з цієї тематики, питання участі Верховної Ради України все ще потребує додаткового вивчення.

Мета статті. Метою наукової статті є дослідити участь Верховної Ради України у законодавчому процесі.

Виклад основного матеріалу. Законодавчий процес являє собою складний механізм, змістом якого є система його структурних елементів, визначальне місце серед належить суб'єктам законодавчого процесу.

Разом з тим, аналіз літературних джерел дає підстави стверджувати, що суб'єкти законодавчого процесу України, можна класифікувати на основні та факультативні. Так, зокрема, основними суб'єктами законодавчого процесу в Україні є народ та парламент. У той же час, до факультативних можна віднести низку суб'єктів законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України; комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України; міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, які здійснюють підготовку законопроектів за дорученням Кабінету Міністрів України та підготовку висновків щодо законопроектів з подальшим надсиланням їх до профільного комітету Верховної Ради України; громадські об'єднання, політичні партії, наукові установи, інші організації, які беруть участь в обговоренні законопроектів та поданні пропозицій щодо них; громадяни України, які беруть участь на окремих стадіях законодавчого процесу; Конституційний Суд України, висновок якого у разі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим [1, с. 53].

Верховна Рада України як основний суб'єкт законодавчого процесу виступає єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України) та здійснює свої законодавчі повноваження у цій сфері через визначений на рівні Основного Закону України конституційний склад Верховної Ради України – «чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років» [2]. При цьому, повноважною Верховна Рада України є за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу [2]. Тобто, як основний суб'єкт законодавчого процесу парламент України може розглядатися лише за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Якщо ж розглядати законодавчі повноваження Верховної Ради України через призму їх реалізації окремими структурними одиницями, а не парламенту загалом, то у цьому випадку Верховна Рада України буде факультативним суб'єктом законодавчого процесу. Зокрема, як зазначалося вище, до факультативних суб'єктів законодавчого процесу можна віднести: народних депутатів України, комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України.

Так, зокрема, народні депутати України реалізують своє право на участь у законодавчому процесі, перш за все, шляхом права депутатської законодавчої ініціативи, яке реалізується як депутатом окремо, тобто індивідуально, так і колективно – кількома народними депутатами. В останньому випадку ініціатором внесення законопроекту вважається той депутат, прізвище якого (підпис) зазначено першим (ч. 3 ст. 90 Регламенту [3]). Як свідчить практика парламентської діяльності, питома вага депутатських законопроектів, є найвищою – до 80% законопроектів вносять саме народні депутати України, тоді як відсоток депутатських законопроектів, які після їх прийняття стають законами, є істотно нижчим, ніж ці показники порівняно із законопроектами, що внесені главою держави та урядом і які стають згодом законами [4, с. 226].

Наступний важливий суб'єкт законодавчого процесу – Комітет Верховної Ради України (далі – комітет) – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання [5]. Так, відповідно до поста-

нови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України» [6], було утворено такі комітети: Комітет з питань аграрної та земельної політики; Комітет з питань антикорупційної політики; Комітет з питань бюджету; Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики; Комітет з питань екологічної політики та природокористування; Комітет з питань економічного розвитку; Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг; Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування; Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва; Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу; Комітет з питань молоді і спорту; Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки; Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; Комітет з питань освіти, науки та інновацій; Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин; Комітет з питань правової політики; Комітет з питань правоохоронної діяльності; Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України; Комітет з питань свободи слова; Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів; Комітет з питань транспорту та інфраструктури; Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики; Комітет з питань цифрової трансформації.

Аналіз законодавства, яке регламентує участь комітетів у законодавчому процесі дозволяє вирізнити декілька важливих напрямків у цій сфері:

- розробка проектів законів, інших актів Верховної Ради України;
- попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України;
- доопрацювання окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому), за дорученням Верховної Ради України;
- попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також надання згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України;
- узагальнення зауважень та пропозицій до законопроектів;
- внесення пропозицій стосовно перспектив планування законопроектної роботи [5].

Важливо зауважити, що зміст попереднього розгляду законопроектів головним комітетом законодавчо не конкретизується, що надає йому досить широкі можливості в аналізі й оцінці законопроектів. Узагальнено ж сутність попереднього розгляду законопроектів головним та іншими комітетами полягає у первинному опрацюванні та вивченні законопроектів, визначенні наявності або відсутності в них різноманітних порушень для вирішення питання про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи або про доцільність його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України [7, с. 61].

Слід відзначити, що ефективність діяльності комітетів має безпосередній вплив на ефективність законодавчого процесу. З огляду на це, доцільно погодитися з Н. Онищенко, яка оптимізацію законодавчої діяльності пов'язує з оптимізацією діяльності комітетів в контексті забезпечення ефективності законодавчого процесу [8, с. 54].

Не можна оминати увагою й Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України (далі – спеціальна комісія) як суб'єкт законодавчого процесу. Спеціальна комісія

являє собою колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, який створюється з числа народних депутатів України задля підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроєктом про внесення змін до Конституції України [9].

Одним із суб'єктів законодавчого процесу, як зазначалося нами вище, є також Апарат Верховної Ради України. Варто відзначити, що цей суб'єкт законодавчого процесу має доволі широкі повноваження, які можна класифікувати за сферами:

1) сфера правового і наукового забезпечення діяльності Верховної Ради України: проводить експертизу законопроєктів, що вносяться до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, організовує наукову експертизу в наукових установах; бере участь у розробці за дорученням керівництва Верховної Ради України законопроєктів; проводить експертизу актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України (за дорученням керівництва Верховної Ради України); бере участь у доопрацюванні законопроєктів після першого, другого та наступних читань; візує законопроєкти, що вносяться на розгляд Верховної Ради України у другому та наступних читаннях; надає наукову та правову допомогу комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроєктів, консультує народних депутатів України з цих питань; встановлює та розвиває зв'язки з відповідними службами парламентів зарубіжних країн з питань парламентського права, розвитку і вдосконалення законодавства, законопроєктної роботи, обміну досвідом; здійснює експертизу пропозицій Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів [10];

2) сфера організаційного забезпечення діяльності Верховної Ради України: реєструє законопроєкти, внесені до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, веде базу даних зареєстрованих законопроєктів і контролює проходження законопроєктів у комітетах та інших органах Верховної Ради України; готує за пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи та комітетів Верховної Ради України проєкти перспективних і поточних планів законопроєктної роботи Верховної Ради України, проєкти порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради України, аналітичні матеріали про стан їх реалізації; забезпечує діяльність комітетів та інших органів Верховної Ради України, надає їм організаційно-інформаційну і консультативно-методичну допомогу в процесі розробки та опрацювання поданих на розгляд законопроєктів, оформляє прийняті Верховною Радою України акти, а також забезпечує взаємодію

комітетів Верховної Ради України в процесі законотворення; сприяє налагодженню взаємодії з питань законопроєктної роботи комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій (депутатських груп) з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Національним банком України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими і громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування; надає консультативну та організаційну допомогу народним депутатам України, комітетам та іншим органам Верховної Ради України у виконанні планів законопроєктної роботи, доопрацюванні законопроєктів; веде облік та узагальнення пропозицій і зауважень, висловлених під час обговорення законопроєктів та інших питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України, а також пропозицій і зауважень, що надходять до проєктів законодавчих актів, опублікованих для всенародного обговорення [10];

3) сфера документального забезпечення діяльності Верховної Ради України: оформляє, прийняті Верховною Радою України, законодавчі акти подає їх на підпис Голові Верховної Ради України та Президенту України, розсилає підписані акти Верховної Ради України; організовує опублікування актів Верховної Ради України та інших офіційних матеріалів, надає інформацію щодо проходження підписаних законодавчих актів та оприлюднює її на офіційному веб-сайті Верховної Ради України [10];

4) сфера інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України: здійснює методичне і технологічне супроводження комп'ютеризованого опрацювання законопроєктів на всіх стадіях проходження їх у комітетах Верховної Ради України, а також ведення баз даних процесу законотворення; здійснює організацію, створення і забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи колективного користування, що охоплює законотворчий процес [10].

Слід відзначити, що у науковій літературі нині висловлюється пропозиція щодо утворення у структурі Апарату Верховної Ради України окремого структурного підрозділу, який має забезпечити перевірку всіх законопроєктів (до моменту їх офіційної реєстрації) щодо їх відповідності положенням Регламенту Верховної Ради України [11, с. 75]. Цілком погоджуємося.

Висновки. Таким чином, зазначене вище, дає нам змогу дійти висновку про те, що парламент, як учасник законодавчого процесу є доволі унікальним. Адже в залежності від способу участі у законодавчому процесі, способу реалізації своїх законодавчих функцій, його може бути віднесено, як до основних суб'єктів законодавчого, так і до факультативних.

Проте результати нашого дослідження не вичерпують проблематики участі Верховної Ради України у законодавчому процесі, тому перспективи подальших наших розвідок будуть спрямовані на вивчення актуальних проблем у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ющенко О. О. Основні елементи законодавчого процесу України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 51-54.
2. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.08.2022)
3. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 року №1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>(дата звернення: 30.08.2022)
4. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ, 2015. 613 с.
5. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 року №116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text>(дата звернення: 30.08.2022)
6. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>(дата звернення: 30.08.2022)
7. Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроєктів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65.
8. Онищенко Н. М. Оптимізація законодавчої діяльності Верховної Ради України: європейський досвід. *Право України*. 2021. № 12. С. 54-63.
9. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 року № 400-ІХ/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення: 30.08.2022)

10. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України 25.08.2011 року № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 30.08.2022)

11. Щербак Н. В. Реформа державного управління: парламентський вимір: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 450 с.