

Міністерство освіти і науки України

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Факультет правничих наук

Кафедра загальнотеоретичного правознавства і публічного права

Магістерська робота

освітній ступінь - магістр

на тему: **«ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА В УКРАЇНІ ТА ЇЇ
ВПЛИВ НА ЯКІСТЬ ЗАКОНІВ»**

Виконав: студент 2-го року навчання,
Магістерської програми
«Публічне адміністрування»

Берко Степан Тарасович

Керівник Козюбра М.І.,
Доктор юридичних наук, професор

Рецензент _____

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою « _____ »

Секретар ДЕК _____
« _____ » _____ 2017 р.

Київ 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ І. ПОНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ, ЇЇ ПРИРОДА ТА ПРИНЦИПИ	8
1.1. Вступ до розділу	8
1.2. Що слід розуміти під законодавчою процедурою? Законодавча процедура чи законодавчий процес?	8
a) Погляд українських науковців	8
b) Погляд іноземних науковців.....	9
c) Розмежування термінів для цілей цього дослідження.....	10
d) Відмежування понять «законодавча процедура» та «законодавчий процес» від близьких понять	13
1.3. Природа законодавчої процедури та її принципи.	15
a) Виникнення першого парламенту та становлення законодавчої процедури	15
b) Джон Лок: доктринальне підґрунтя для законодавчої процедури	16
c) Шарль Луї Монтеск'є: доктринальне підґрунтя для законодавчої процедури.....	20
d) Принципи законодавчої процедури в контексті доктрини суверенітету парламенту Альберта Дайсі	22
e) Принципи законодавчої процедури, сформульовані американськими науковцями XX століття	23
f) Виокремлення принципів законодавчої процедури для цілей цього дослідження	28
1.4. Висновки до розділу	29
РОЗДІЛ ІІ. СТАДІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ. .	31
2.1. Вступ до розділу	31
2.2. Стадії законодавчої процедури	31
2.3. Законодавча процедура та поділ влад	32
2.4. Законодавча ініціатива	35
a) Зміст стадії	35

b) Дотримання принципів законодавчої процедури	36
c) Завдання суб'єктів законодавчої процедури	37
d) Правове регулювання законодавчої ініціативи в Україні та практика його застосування	38
e) Законодавча ініціатива в Україні: шляхи вдосконалення	43
2.5. Обговорення законопроектів	52
a) Зміст стадії	52
b) Дотримання принципів законодавчої процедури	53
c) Завдання суб'єктів законодавчої процедури	54
d) Правове регулювання обговорення законопроектів в Україні та практика його застосування	55
e) Обговорення законопроектів в Україні: шляхи вдосконалення	58
2.6. Прийняття закону	62
a) Зміст стадії	62
b) Дотримання принципів законодавчої процедури	62
c) Завдання суб'єктів законодавчої процедури	63
d) Правове регулювання прийняття законів в Україні та практика його застосування	63
e) Прийняття законів в Україні: шляхи вдосконалення	64
2.7. Підписання та опублікування	69
a) Зміст стадії	69
b) Дотримання принципів законодавчої процедури	70
c) Завдання суб'єктів законодавчої процедури	71
d) Правове регулювання підписання та опублікування законів в Україні та практика його застосування	71
e) Підписання та опублікування законів в Україні: шляхи вдосконалення	73
2.8. Висновки до розділу	75
ВИСНОВКИ	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	83
ДОДАТКИ	86

ВСТУП

*«Коли принципи правління зіпсуті,
найкращі закони стають поганими і
обертаються проти держави; коли ж
принципи здорові, то й погані закони
справляють такий самий вплив, як і
гарні; все рухається в правильному
напрямку завдяки силі принципу.»*

Шарль Монтеск'є, «Дух законів»

Актуальність теми.

В Україні законодавча процедура сприймається як формальність, яку можна обійти, якщо потрібно прийняти важливий для країни закон. Таке твердження часто можна почути як серед членів парламенту, так і в колі експертів, які займаються адвокацією ключових реформ в парламенті. Адже мало хто розуміє, що законодавча процедура створена для того, щоб парламент в процесі прийняття закону міг виконати дві свої функції: проконтролювати уряд, щоб він не діяв свавільно щодо людей, і врахувати у законі інтереси усіх суспільних груп, представниками яких є члени парламенту.

Коли ми чуємо, що парламент прийняв поганий закон або що хороший закон не працює, це, зокрема, є наслідком того, що через порушення законодавчої процедури, парламент не виконав свої основні функції. Нехтування законодавчою процедурою пов'язане з тим, що увага суспільства передовсім звернена на її формальний результат – закон. Але закон як нормативно-правовий акт є лише юридичним інструментом регулювання суспільних відносин. Водночас закон має і свій соціальний вимір. За своєю природою він повинен виражати суспільний консенсус щодо вирішення певної суспільної проблеми. Однак без належного процесу обговорення і залучення зацікавлених сторін прийнятий закон сам стає формальністю, жодна суспільна група не відчуває своєї причетності до нього, він не є цінністю в суспільстві, його легітимність є

сумнівною, і як наслідок – закон не виконується.

Недотримання законодавчої процедури може бути викликано кількома факторами. Перший – законодавча процедура неякісна, її неможливо виконати, її дотримання лише перешкоджає прийняттю законів. Другий – законодавча процедура відповідає всім вимогам, однак її недотримуються через нерозуміння її природи і завдань. Не з'ясувавши причин, через які в Україні не дотримується законодавча процедура, неможливо гарантувати її дотримання і, як наслідок, забезпечити виконання законом його соціальної функції.

Зважаючи на викладене, вважаю, що дослідження природи і функцій законодавчої процедури в Україні дозволить виявити її проблеми, закладені як на рівні Конституції, так і на рівні закону та парламентських практик, і дозволить запропонувати способи вирішення таких проблем.

Наукове і практичне значення теми.

Наукове значення цього дослідження полягає у з'ясуванні того, чи існує зв'язок між законодавчою процедурою, станом її дотримання та якістю закону, який приймається з порушенням законодавчої процедури. Результати цього дослідження будуть корисними також із практичної точки зору, оскільки виявлені проблеми законодавчої процедури в Україні дозволять сформулювати можливі способи їх вирішення.

Характеристика джерел та аналітичний огляд літератури.

Наукові праці українських юристів, які досліджують законодавчу процедуру, здебільшого містять лише порівняння української практики із іноземним досвідом і жодним чином не досліджують її принципи та соціальний компонент.

В цьому дослідженні були використані праці мислителів і науковців про природу парламенту як представницького органу та його законодавчу функцію та історичні дослідження становлення англійського парламентаризму для того, щоб з'ясувати основні принципи, яким повинна відповідати законодавча процедура. Дослідження соціальної ролі закону та законодавчої процедури здійснене з урахуванням доробку американських авторів щодо практики

прийняття законів у законодавчих органах Сполучених Штатів Америки. Вироблення пропозицій щодо усунення недоліків законодавчої процедури в Україні здійснене на підставі аналізу нормативних актів, які регулюють законодавчу процедуру в інших країнах.

Об'єкт, предмет та межі дослідження.

Об'єктом дослідження є законодавча процедура та її значення для діяльності органів законодавчої та виконавчої влади.

Предметом дослідження є законодавча процедура в Україні, зокрема, діяльність суб'єктів законодавчого процесу щодо розгляду та прийняття законів, а також нормативні вимоги щодо процедури прийняття законів України та набрання ними чинності.

Різні точки зору, тенденції в розробці проблеми.

Українська юридична література розглядає законодавчу процедуру як перелік встановлених правил, відповідно до яких приймається закон, тобто досліджує його юридичну сторону. Американські науковці розглядають не лише юридичний вимір законодавчої процедури, але й її соціальне значення для побудови консенсусу в суспільстві та зміцнення державного устрою. Саме така розбіжність є засадничою з огляду на мету цього дослідження.

Мета, завдання дослідження.

Мета дослідження – з'ясувати, наскільки законодавча процедура в Україні відповідає принципам законодавчої процедури, закладеним в її природі, та визначити стан дотримання та вплив законодавчої процедури на якість законів, які приймає парламент.

Завданням дослідження є доведення таких гіпотез:

- 1) законодавча процедура в Україні має істотні недоліки;
- 2) недоліки законодавчої процедури в Україні призводять до прийняття законів низької якості;

Для доведення гіпотез слід виконати такі завдання:

1. проаналізувати наукову літературу щодо природи парламенту та його законодавчої функції;

2. виокремити принципи законодавчої процедури;
3. проаналізувати законодавчу процедуру в Україні;
4. проаналізувати практику дотримання законодавчої процедури в Україні;
5. порівняти законодавчу процедуру в Україні з законодавчими процедурами в інших країнах;
6. розробити рекомендації щодо можливих змін законодавчої процедури в Україні.

Методологічна основа дослідження.

В дослідженні використовувались загально-наукові та спеціально-наукові методи.

Метод синтезу використовувався для виокремлення принципів законодавчої процедури із природи парламенту та його законодавчої функції. За допомогою історичного методу досліджувалось походження парламенту та його природа. Метод аналізу був використаний під час дослідження законодавчої процедури в Україні та визначення її стадій. Під час порівняння відповідності законодавчої процедури в Україні принципам законодавчої процедури використовувався порівняльно-правовий метод.

Для дослідження практики дотримання законодавчої процедури в Україні були використані методи класифікації та систематизації, була складена база законопроектів, прийнятих Верховною Радою України (далі – Верховна Рада) в перший рік її діяльності (період з 27.11.2014 до 28.12.2015), визначені критичні етапи законодавчої процедури, на яких перевірялось її дотримання.

Під час формування рекомендацій щодо зміни законодавчої процедури в Україні застосовувався метод моделювання.

РОЗДІЛ І. ПОНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ, ЇЇ ПРИРОДА ТА ПРИНЦИПИ

1.1. Вступ до розділу

У цьому розділі я розкрию поняття законодавчої процедури, відмежувавши його від близьких за змістом юридичних термінів. Також, дослідивши природу законодавчої функції парламенту, виведу принципи, яким повинна відповідати законодавча процедура.

1.2. Що слід розуміти під законодавчою процедурою? Законодавча процедура чи законодавчий процес?

Оскільки об'єктом цього дослідження є законодавча процедура, то, насамперед, слід з'ясувати, що розуміють під цим поняттям.

а) Погляд українських науковців

В українській правничій науці використовують два юридичних терміни, які використовуються для позначення порядку прийняття законів. Це «законодавчий процес» та «законодавча процедура». Термін «законодавчий процес» є більш усталеним і зустрічається найчастіше, його можна зустріти в роботах таких українських правників як В.М. Шаповала [1, с. 301], В.Л. Федоренка [2, с. 19], Д.Є. Прокопова [2, с. 31], І.Е. Берестової [2, с. 35], А.О. Короля [2, с. 65], І.О. Семерака [2, с. 73]. З іншого боку В.М. Штогрин вживає лише термін «законодавча процедура» [2, с. 37]. Деякі українські науковці, зокрема, М.І. Козюбра [3, с. 258, 323], О.В. Скрипнюк [2, с. 11, 15], М.О. Теплюк [2, с. 5], І.Б. Коліушко [4, с. 92], Ю.В. Будник [2, с. 69], О.І. Лисенков [5, с. 70] одночасно вживають обидва терміни. Ці науковці жодним чином не розмежовують ці терміни, тому можна вважати, що для них вони є взаємозамінними.

Усі зазначені науковці вживають ці терміни, однак лише деякі з них дають певні визначення для них. Професор М.І. Козюбра вважає, що поняття

законодавчий процес позначає процедуру, за якою ухвалюються закони [3, с. 323], в той самий час, на думку О.І. Лисенкова, «законодавча процедура» – це юридично регламентований порядок законодавчої діяльності [5, с. 70].

b) Погляд іноземних науковців

В англomовних джерелах теж використовують два терміни – «legislative procedure» [6, с. 151] та «legislative process», [7, с. 459], [8, с. 122], [9, с. 7, 357], які можна вважати відповідниками українських «законодавча процедура» та «законодавчий процес». Для деяких авторів ці терміни теж є взаємозамінними і використовуються поряд [10, с. 54], [11 с. 804, 814], інші ж, наприклад, Малкольм Джювел та Сем'юел Петтерсон, хоч і не приділяють окремої уваги розмежуванню цих визначень, однак вживають термін «legislative procedure» вони вживають для позначення формалізованих правил і процедур, встановлених парламентом, тоді як терміну «legislative process» надають більш широкого значення і позначають ним дії та події, пов'язані із прийняттям законів [12, с. 255].

Водночас Філіп Фріклі, який вживає лише термін «legislative procedure», зазначає, що його слід розуміти у вузькому та широкому значенні. На його думку, «legislative procedure» у вузькому значенні є тим самим, що й «parliamentary law» (укр. «парламентське право») або «parliamentary procedure» (укр. «парламентська процедура»), тобто формалізовані правила, які визначають порядок роботи парламенту. У широкому ж значенні Філіп Фріклі вважає, що парламентська процедура – це «загальна практика та способи здійснення законодавчим органом своєї діяльності» [7, с. 459].

В джерелах російських правників В.Є. Чіркiна [13, с. 258], В.А. Рижкова і Б.А. Страшуна [14, с. 531] наводять лише поняття «законодательный процесс» (укр. «законодавчий процес»). Водночас В.А. Рижков і Б.А. Страшун, подібно до Філіпа Фріклі та Малкольма Джювела з Сем'юелом Петтерсоном, теж пишуть про те, що поняття «законодавчий процес» може вживатись у двох значеннях: як порядок діяльності зі створення закону та як сама така діяльність [14, с. 531].

Таким чином, проаналізувавши роботи українських та іноземних науковців, можна дійти висновку, що для позначення порядку прийняття закону паралельно існують два терміни: «законодавчий процес», «legislative process» і «законодательный процесс» – з однієї сторони та «законодавча процедура», «legislative procedure» і «законодательная процедура» – з іншої. Для переважної більшості авторів вони є однакові за змістом і вживаються поряд. Попри це деякі науковці, незалежно від того, якому саме терміну вони надають перевагу, наголошують на тому, що він може вживатися для позначення як формалізованих правил, процедур, порядку, відповідно до яких приймаються закони, так і для позначення діяльності певних суб'єктів щодо прийняття законів.

с) Розмежування термінів для цілей цього дослідження

Зважаючи на те, що в цій роботі я досліджуватиму не лише формально-юридичну сторону порядку прийняття законів, але й розглядатиму питання участі відповідних суб'єктів у цьому процесі, то, на мою думку, ці поняття слід чітко розділити і обрати окремі терміни для їх позначення.

Для початку звернемось до тлумачного словника української мови, щоб з'ясувати різницю в лексичному значенні обох слів. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови знаходимо, що процедурою є *«офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь»*. Натомість процес – це *«послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку»* [15, с. 1179]¹. Отже, що процедура є встановленим або узвичаєним порядком чи правилами здійснення чогось, а процес є лише об'єктивним вираженням виконання цього порядку чи правил конкретними суб'єктами щодо конкретного

¹ Тлумачний словник також наводить таке значення слова «процес» - «розгляд судової справи; сама судова справа. || Визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розгляді судових справ певного роду.» Оскільки порядок прийняття законів не є процесом здійснення правосуддя, то це значення слова «процес» до законодавчої процедури застосовувати недоречно.

об'єкта і в конкретний час.

Такий висновок настановлює на те, щоб розділити терміни «законодавча процедура» та «законодавчий процес» в такий спосіб:

- 1) під терміном **«законодавча процедура»** слід розуміти юридично визначений порядок (правила), відповідно до якого приймаються закони.
- 2) під терміном **«законодавчий процес»** слід розуміти діяльність суб'єктів щодо підготовки, розгляду і прийняття законів (зокрема конкретних законів).

Для того, щоб перевірити правильність такого розмежування, слід додатково звернутися до нормативних актів, у яких такі терміни можуть вживатися. Позаяк предметом цього дослідження є саме законодавча процедура в Україні, то доцільно використовувати насамперед ті терміни, що вживаються в Конституції України та законах України, які регулюють це коло питань.

Терміни, які вживаються в Конституції України

Конституція України містить низку статей, якими встановлює вимоги до діяльності Верховної Ради України (надалі – Верховна Рада) щодо прийняття законів. Детальніше ці вимоги будуть проаналізовані у наступному розділі цього дослідження, однак для цілей цього розділу слід звернути увагу лише на ті терміни, які парламент, виконуючи свою установчу функцію, вжив для позначення процесу прийняття законів.

Слід одразу визнати, що в Конституції України немає ані словосполучення «законодавчий процес», ані словосполучення «законодавча процедура». Ба більше, Конституція України не пропонує жодного терміну, який би позначав процес прийняття законів парламентом. У розділі IV «Верховна Рада України», який визначає основні вимоги щодо діяльності парламенту, лише зазначено, що до повноважень Верховної Ради належить **«прийняття законів»** (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) та що вона здійснює **«законопроектну роботу»** (частина перша статті 89 Конституції України).

Проте в розділі «Конституційний Суд України», а саме в частині першій статті 152 встановлено, що *«Законои та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності»*. Оскільки розгляд, ухвалення та набрання чинності законами є складовими елементами законодавчої процедури, це означає, що для позначення цього явища Конституція України використовує термін «процедура». Він вживається ще декілька разів у тексті для позначення процедури імпічменту та процедури розгляду Конституційним Судом України справ.² У кожному з цих випадків термін «процедура» використовується для позначення чіткого порядку прийняття рішення. Натомість слово «процес» в Конституції України використовується лише у значенні судового процесу³ та загальнонавживаному значенні у словосполученні «міграційних процесів». З цього робимо висновок, що в Конституції України хоча й не використовується ані термін «законодавча процедура», ані термін «законодавчий процес», однак для позначення порядку прийняття парламентом законів використовується поняття «процедура», а не «процес».

Терміни, які вживаються в Регламенті Верховної Ради України

На рівні закону порядок розгляду, ухвалення та набрання чинності законами визначений у Законі України «Про Регламент Верховної Ради

² Термін «процедура» використовується для позначення особливої процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту у пункті 10 частини першої статті 85, частині шостій статті 111, частині третій статті 151 Конституції України; та для позначення процедури розгляду Конституційним Судом України справ та виконання рішень у частині першій статті 153 Конституції України. Цей термін також згадується у пунктах 15 та 16 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Він вживається лише як частина назви рішення Конституційного Суду України «у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України» від 28 червня 1996 року. Оскільки у самому тілі Конституції України таке словосполучення не використовується, я прийняв рішення не враховувати його у своїй аргументації.

³ Словосполучення «судовий процес» міститься у пунктах 1 та 6 частини другої статті 129 Конституції України, а спільнокореневе слово «процесуальний» використовується для позначення діяльності одного з учасників судового процесу, а саме прокурора – «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням» - пункт 2 частини першої статті 131¹ Конституції України

України»⁴, яким затверджений Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент). Частина друга статті 1 Регламенту встановлює, що він визначає **законодавчу процедуру** та процедуру розгляду інших питань, віднесених до повноважень парламенту. Понад те, розділ IV Регламенту має назву «**Законодавча процедура**». Термін «законодавчий процес» взагалі не вживається у Регламенті, а слово «процес» використовується виключно для позначення діяльності парламенту щодо прийняття конкретних рішень.⁵

Таким чином, я дійшов висновку, що для цілей цього дослідження, терміном «**законодавча процедура**» слід позначати юридично визначений порядок (правила), відповідно до якого приймаються закони, натомість під «**законодавчим процесом**» варто розуміти діяльність суб'єктів щодо підготовки, розгляду і прийняття законів (зокрема конкретних законів).

d) Відмежування понять «законодавча процедура» та «законодавчий процес» від близьких понять

Перед тим як перейти до розкриття суті законодавчої процедури вважаю також за доцільне коротко пояснити чим законодавча процедура та законодавчий процес відрізняються від таких понять як законотворчість та парламентська процедура.

Законодавчий процес – частина законотворчості.

На превеликий жаль, в науковій літературі ототожнюють ці поняття. Зокрема, російський науковець В.Є. Чіркін та український науковець

⁴ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10.02.2010 року

⁵ Частина перша статті 56 Регламенту визначає, що стенограма та протокол підтверджують «процес обговорення і прийняття рішень Верховною Радою», тобто діяльність, а не порядок; частина перша статті 97 Регламенту визначає, що до справи законопроекту долучаються документи, «підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного (конкретного – С.Б.) законопроекту»; частина друга статті 152 Регламенту визначає, що «Процес визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ... здійснюється з урахуванням ... річного звіту про виконання закону про Державний бюджет», тобто процес визначення цих Основних напрямків на конкретний рік, а не порядок їх визначення загалом. Слово «процес» також використовується у словосполученні «судовий процес» (пункт 3 частини третьої статті 87 Регламенту).

В.М. Шаповал вживаючи термін «законодавчий процес» (у значенні юридично визначеного порядку, тобто законодавчої процедури), часом замінюють його на «процес законотворчості» [13, с. 258], [1, с. 257]. Така заміна є хибною, оскільки законотворчість є явищем набагато ширшим, від законодавчого процесу чи процедури. М.І. Козюбра стверджує, що законотворчість разом із підзаконною нормотворчістю є видами правотворчості, яка своєю чергою, є *«діяльністю із формування, зміни чи скасування правових норм»* [3, с. 192, 198]. З цього робимо висновок, що законотворчість є діяльністю із формування, зміни чи скасування норм закону. Тому законотворчість, як діяльність, за своєю суттю є ближчою до законодавчого процесу, ніж до законодавчої процедури як формалізованого порядку, але не є жодною із них. З цією думкою погоджуються і В.А. Рижков та Б.А. Страшун, які стверджують, що поняття законодавчої процедуриб *«потрібно суворо відмежувати від загальносоціального поняття законотворчості»* [14, с. 531]. На їхнє переконання, законотворчість охоплює також діяльність не регульовану правом, *«і не вичерпується власне створенням закону, але й охоплює оцінку його ефективності і можливе подальше коригування»* [14, с. 532]. Ба більше, на думку авторів, до процесу законотворчості залучені не лише суб'єкти, які володіють певними повноваженнями щодо прийняття законів, але й *«групи тиску», дослідницькі центри тощо»* [14, с. 532]. Зважаючи на те визначення «законодавчого процесу», яке я використовую в цьому дослідженні, а саме що законодавчий процес є діяльністю щодо прийняття закону, вважаю, що законодавчий процес є поняттям вужчим за законотворчість, оскільки охоплює діяльність лише суб'єктів зі спеціальними повноваженнями, а саме органів державної влади, тоді як законотворчість включає ширше коло суб'єктів, які не мають владних повноважень у цій сфері (наприклад, представників громадянського суспільства, бізнесу чи інших зацікавлених сторін).

Законодавча процедура – частина парламентської процедури

⁶ Автори використовують термін «законодавчий процес», однак говорять про його вузьке і широке значення – порядок прийняття закону та діяльність щодо прийняття закону.

Зі свого боку, парламентська процедура є поняттям близьким до законодавчої процедури, однак ширшою за змістом. Парламентська процедура не обмежується лише процедурою прийняття законів, вона визначає порядок прийняття парламентом інших рішень, наприклад, призначення чи звільнення членів уряду, розгляд питання про імпічмент президенту. Законодавча процедура є однією з парламентських процедур, оскільки Регламент поряд із законодавчою процедурою називає «спеціальні процедури».⁷

1.3. Природа законодавчої процедури та її принципи.

Для того, щоб зрозуміти, чим є законодавча процедура, які є вимоги до неї та які її основні складові, потрібно з'ясувати природу парламенту та його законодавчої функції. Незважаючи на те, що заглиблення в історію становлення парламенту певним чином віддаляє нас від теми дослідження, воно є необхідним для розуміння представницького характеру парламенту, його відносин із виконавчою владою та значення законодавчої процедури для контролю за урядом.

а) Виникнення першого парламенту та становлення законодавчої процедури

Науковці стверджують, що перший парламент виник у XIII столітті в Англії. Велика хартія вольностей, прийнята у 1215 році, обмежувала владу короля і проголошувала створення «загальної ради королівства» – органу, до якого входили барони (феодальні власники), і який мав давати королю дозвіл на стягнення додаткових податків [16, с. 223]. Однак це не був парламент в сучасному розумінні, радше рада найзаможніших представників суспільства на чолі з королем, які радили йому щодо найважливіших справ у державі.

Згодом у 1265 році барони, фактично захопивши владу, розширили цей

⁷ Розділ V Регламенту має назву «Спеціальні процедури».

орган і включили до його складу представників міст та провінцій Англії і таким чином парламент вперше набув представницького характеру⁸ [17, с. 49]. Однак це ще не був орган законодавчої влади, лише рада при королі, оскільки повноваження приймати законодавчі акти залишалось виключно за королем. Однак вже у середині XIV століття парламент починає звертатись до короля з «публічними петиціями» – пропозиціями зміни правового регулювання певних відносин. Науковці вважають ці публічні петиції першим, хоч і обмеженим, але реальним інструментом парламенту у законодавчій владі [18, с. 20]. Згодом ці петиції набули форми проектів змін до законів, щодо яких король повинен був висловити свою думку. Часто королі приймали пропозиції парламентарів, однак вносили в текст петиції такі зміни, які змінювали її суть [19].

В середині XV століття парламент заборонив королю вносити зміни до запропонованих парламентом законів без згоди самого парламенту [20]. З цього моменту можна вважати, що парламент, спочатку разом з королем, а згодом і самостійно, почав виконувати законодавчу функцію і став дійсним органом законодавчої влади. Як тільки парламент набув законодавчої влади, постало питання заснування процедури прийняття законів, тому до початку XVII століття була сформована практика розгляду проектів законів в трьох читаннях з доопрацюванням в спеціальних комітетах [19]. Так з'явилась законодавча процедура. Спочатку законодавча влада перебувала виключно в руках глави держави, який, природньо, поєднував у собі також і виконавчу владу. Однак, з часом представницький орган, попри значний опір зі сторони короля, перебрав законодавчу владу на себе.

б) Джон Лок: доктринальне підґрунття для законодавчої процедури

У філософії права основоположником доктрини поділу влад вважають англійського мислителя Джона Лока, який у своїй праці «Два трактати про

⁸ Представницький характер парламенту полягає в тому, що парламент є «висловником інтересів і волі народу (нації), тобто всієї сукупності громадян цієї держави, уповноважений найбільш авторитетні управлінські рішення іменем народу» [14, с. 448]

врядування» (1690) вперше обґрунтував необхідність відділення законодавчої влади від виконавчої.

Представницький характер законодавчого органу

Описуючи природу законодавчої влади, Джон Лок наголошує, що *«указ жодної іншої особи, хоч би в якій формі він був задуманий, хоч би яка влада його підтримувала, не має сили й обов'язковості закону, якщо він не отримав своєї санкції від тієї законодавчої влади, яку обрав і призначив народ»* [16, с. 339].

Далі філософ визначає основну ознаку закону – це згода суспільства, *«без якої ніхто не може мати влади творити закони інакше, як тільки за згодою членів цього суспільства та на основі отриманого від них уповноваження»* [16, с. 339].

Цими словами Лок фактично пояснює представницький характер парламенту, який від імені народу приймає обов'язкові для всіх рішення.

Представницький характер можна назвати як ознакою законодавчого органу, так однією з його основних функцій, яка своєю чергою формує принципи законодавчої процедури. Наприклад, вимога щодо кворуму для засідань парламенту покликана забезпечити відповідний рівень представництва в парламенті для прийняття рішення від імені народу. Лок також пише, що парламенту може приймати рішення, якщо є згода народу, *«себто - згоди більшості, що надається нею самою або ж через вибраних нею своїх представників»* [16, с. 344]. Тут автор описує, на перший погляд, очевидний принцип ухвалення законів більшістю у законодавчому органі. Така вимога теж тісно пов'язана із представницькою природою парламенту, адже в органі, який діє від імені всього народу, не може приймати рішення невелика група людей, які представляють незначну частину цього народу.

Неможливість делегування законодавчої влади

Лок також стверджує, що *«законодавчий {орган} не може передавати владу творення законів до будь-яких інших рук. Адже це є влада, делегована не ким іншим, а народом, то ті, хто її має, не можуть передати її іншим»* [16, с. 345]. Тому в демократичних суспільствах парламент є єдиним органом

законодавчої влади. Лок, однак, допускає, щоб рішення, яке встановлює правила для людей, приймала виконавча влада, однак воно, набуде *«сили й обов'язковості закону»*, лише якщо отримає згоду *«від тієї законодавчої влади, яку обрав і призначив народ»* [16, с. 339]. Така процедура прийняття законів нехарактерна для сучасних демократій, однак в перехідних суспільствах така практика допускається.⁹

Оприлюднення законів

Лок також описує одну із наріжних засад для законодавчої процедури – закони мають бути оприлюдненими для суспільства. На його думку, законодавча влада має обов'язок *«забезпечувати справедливість та ухвалювати рішення стосовно прав підданих на основі **оприлюднених постійних законів**»*, *«громада передає законодавчу владу в руки тих, кого вона вважає для цього придатними; при цьому люди сподіваються, що ними правитимуть за допомогою **проголошених законів**, бо інакше їхній мир, спокій і власність залишатимуться у такому ж невизначеному становищі, як це було в стані природи»* [16, с. 341]. Конституції демократичних держав реалізують цей принцип, встановлюючи, що закони, які не доведені до відома людей, є нечинними, а законодавча процедура встановлює чіткі вимоги щодо того, в який спосіб закони мають бути оприлюднені та з якого моменту вони набувають чинності. Із принципу, який встановлює вимогу щодо опублікування законів, можна висувати вимогу щодо **відкритості законодавчої процедури**. Оскільки парламент приймає закони для народу і від імені народу, то народ, тобто люди, мають мати можливість спостерігати за тим як приймається закон, і розуміти, чому законодавець обрав ті чи інші положення. Можливість для людей спостерігати відкрито за тим як парламент приймає закони, є необхідною умовою легітимності такого

⁹ Наприклад, український конституцієдавець протягом трьох років після прийняття Конституції України дозволив Президентіві України видавати укази, які мали силу закону зі згоди парламенту. Водночас варто визнати, що автори Конституції України «перекрутили» принцип, описаний Локом, оскільки указ Президента України набував чинності і без згоди парламенту, якщо протягом тридцяти днів з дня його подання парламент не відхилив його або не прийняв окремий закон.

парламенту та закону в очах цих людей. Саме тому засідання парламенту та його органів повинні бути відкритими¹⁰, а інформація про стан розгляду законопроектів та їхні тексти – публічними.

Заборона свавілля

Насамкінець, Лок стверджує, що законодавча влада не може *«панувати на основі імпровізованих свавільних указів»*, *«вона не є і, при можливості не повинна бути свавільною стосовно життя і долі людей. Вона не має іншої мети, окрім збереження [людини і суспільства], і тому ніколи не може мати права на знищення, на поневолення чи на зумисне доведення до стану зубожіння підданих»* [16, с. 340]. На перший погляд, ці твердження філософа не мають жодного стосунку до законодавчої процедури, оскільки Лок говорить про зміст закону, а не про спосіб, в який він має бути прийнятий. Однак якщо врахувати те, що за Локом законами природи є життя, свобода і власність людини, то вимога до законодавчої влади не посягати на життя, долю і власність (не доводити до зубожіння) людей є вимогою не порушувати закон природи.

Вчення Лока про природні закони лягли в основу теорії конституції, завданням якої є визнати ці природні права. Закликаючи законодавця не посягати на природний закон, Лок фактично говорить про те, що основні засади організації суспільства не можуть бути порушені законодавцем під час прийняття закону, тобто закон має відповідати тому ладу, який суспільство установило у конституції. З цих слів Лока висновуємо принцип відповідності закону Конституції, з якого я виводжу вимогу до законодавчої процедури **забезпечити прийняття закону, який відповідає конституції**.

Оскільки законодавча процедура існує для того, щоб забезпечити виконання парламентом його законодавчої функції, вона також має забезпечити, щоб прийнятий закон не порушував права людини та відповідав принципам, на

¹⁰ Парламенти можуть мати закриті засідання, однак закони, як правило, приймаються саме на відкритих засіданнях парламенту. Проблема публічності законодавчої процедури буде присвячено більше часу в наступному розділі.

яких заснована держава. Було б хибним вважати, що, надавши парламенту законодавчу владу, конституцієдавець дозволив би йому приймати закони, які суперечать волі конституцієдавця.¹¹

с) Шарль Луї Монтеск'є: доктринальне підґрунтя для законодавчої процедури

Цікавими з точки зору законодавчої процедури є думки Монтеск'є щодо принципів, які мають існувати в різних формах правління: демократії, аристократії та монархії. Оскільки сьогодні парламент є складним інститутом, де в процесі прийняття рішень на різних стадіях законодавчого процесу беруть участь як багато суб'єктів (весь парламент під час голосування за закони), так і окремі групи (комітети та фракції) чи взагалі одна особа (спікер парламенту), висловлені Монтеск'є принципи мають практичне застосування до законодавчої процедури, оскільки цими принципами мають керуватися її суб'єкти.

Добросовісність

Основною «рушійною силою» демократії філософ називає **добросовісність**, оскільки здійснення влади багатьма людьми вимагає від кожного з них відчувати, що вони самі підлеглі законам і що ці закони на них тиснуть [16, с. 409]. І справді, набагато легше гарантувати дотримання процедури однією особою чи невеликим колом осіб, але дуже важко змусити всіх парламентарів ставитись із повагою до права.¹² Також із принципом добросовісності пов'язано те, що парламентар, приймаючи закон, повинен діяти

¹¹ Оскільки парламентарі як представники народу не завжди можуть добре розуміти зміст Основного закону, то в багатьох парламентах існують спеціальні органи або радники, завданням яких є слідкувати, щоб закони, які приймаються, відповідали конституції.

¹² До прикладу, в українському парламенті конституційна вимога персонального голосування депутатом не дотримується вже довгий час навіть попри тиск суспільства та сучасні методи відслідковування цих порушень. Однак в країнах сталої демократії уявити голосування одним парламентарем за іншого є просто неможливо, не стільки через сувору систему покарань чи засоби контролю, як через внутрішні переконання депутатів. До слова, у перших скликаннях українського парламенту випадків неперсонального голосування практично не існувало, хоча на той час не було можливості контролю за цим зі сторони суспільства, однак внутрішні переконання парламентарів і їхня добросовісність не дозволяли їм порушувати Основний закон.

добросовісно щодо людей, представником яких він є, та діяти в інтересах суспільства, а не своїх особистих чи інтересах третіх осіб.

Баланс інтересів

Описуючи демократичну форму правління Монтеस्क'є наголошує, що *«демократія повинна уникати двох крайнощів: духу нерівності, що веде її в напрямку до правління аристократії чи однієї людини, і духу крайньої рівності, що веде її до одноосібного деспотизму так само неминуче, як одноосібний деспотизм закінчується завоюванням країни»* [16, с. 421]. Ці слова яскраво демонструють необхідність зберігати баланс інтересів більшості та меншості під час розгляду і прийняття законів. Відсутність у опозиції можливості впливати на прийняття рішень у парламенті є проявом духу нерівності і перетворює парламент з представницького органу народу на інструмент в руках партії влади. Це яскраво проявляється у такому аспекті законодавчої процедури як формування порядку денного. Хоча цей процес є насамперед політичним, (оскільки основним критерієм, який використовується під час визначення тих питань, які розглядатиме парламент, є політична доцільність), сам порядок формування цих питань є процедурою суто юридичною. Якщо влада буде узурпувати цей процес, то опозиція не буде мати можливості впливати на рішення парламенту і таким чином наступить «правління аристократії». Так само є очевидним, що опозиція у парламенті не може мати абсолютно такого ж обсягу прав як більшість, наприклад, щодо того ж таки формування порядку денного. В такому разі меншість буде диктувати більшості свій порядок денний, а це спотворить представницький характер парламенту і, як стверджує Монтеस्क'є, призведе до одноосібного деспотизму.

Поміркованість

Описуючи аристократію, Монтеस्क'є називає **поміркованість** душею цієї форми правління. При чому йдеться про *«ту поміркованість, що ґрунтується на чесноті, а не ту, яку спричинено боягузством та душевними лінощами»* [16, с. 412]. Ці слова філософа можна, безумовно, застосувати до законодавчої

процедури. Оскільки рішення в парламенті приймає більшість, вона може мати спокусу приймати закони поспіхом, не давши меншості ані ознайомитись із їхнім змістом, ані запропонувати альтернативи. Тому законодавчі процедури в багатьох парламентах, і в українському теж, встановлюють строки, протягом яких парламентарі і суспільство можуть ознайомитись із проектами законів та сформулювати свою думку щодо них; після прийняття закону парламентом може існувати строк, протягом якого спікер не може підписувати його для того, щоб дати можливість оскаржити процедуру прийняття закону, якщо буде встановлено, що вона не відповідала встановленим вимогам.

Пошана

Коли Монтеस्क'є характеризує монархічну форму правління, він стверджує, що її основним принципом є **пошана** [16, с. 415]. Застосувати цей принцип до законодавчої процедури досить легко, оскільки в багатьох парламентах регламент надає спікеру широку дискрецію під час проведення пленарних засідань, зокрема, щодо надання слова парламентарям. Здійснюючи це повноваження без належної пошани, спікер може безпідставно перервати виступ парламентаря або відмовити у наданні слова, про яке той просить.

d) Принципи законодавчої процедури в контексті доктрини суверенітету парламенту Альберта Дайсі

Думки мислителів доби просвітництва згодом лягли в основу доктрини суверенітету парламенту британського конституціоналіста Альберта Дайсі. У своїй основній праці «Вступ до вчення про право конституції» (1915) Дайсі пояснює суверенітет парламенту як *«право парламенту приймати та скасовувати будь-який закон і що жодна особа або орган не може змінити чи скасувати рішення парламенту»* [20, с. 3]. Висновуючи свою доктрину, він наголошує на тому, що суверенітет парламенту існує, лише якщо виконуються три вимоги: 1) *«немає жодного закону, який парламент не міг би змінити»*,

«зокрема фундаментальний, тобто, так званий, конституційний закон»¹³ [20, с. 37]; 2) «немає розрізнення між конституційними та звичайними законами» і те, що закони, які встановлюють засади конституційного ладу, приймаються такою ж кількістю голосів, як і звичайні закони [Дайсі, с. 38]; 3) жодна особа чи орган, зокрема судовий, не може визнати акт парламенту недійсним чи неконституційним [20, с. 39]. Дайсі обґрунтовує, що справжній суверенітет має лише англійський парламент, оскільки парламенти континентальної Європи та Конгрес Сполучених Штатів Америки не відповідають усім цим критеріям.

Водночас Дайсі визнає, що законодавча функція парламенту не є абсолютною, оскільки існують її об'єктивні рамки. Однією із них Дайсі називає *«ймовірність або певність того, що його {суверена} піддані або ж велика їх кількість, не будуть коритися або протистоятимуть його законам»* [20, с. 30]. Таке обмеження суверенітету парламенту має прямий стосунок до законодавчої процедури, оскільки закон може бути нелегітимним не лише через його зміст, але й через процедуру його прийняття.¹⁴ Тому беззаперечно слід визнати, що законодавча процедура має гарантувати прийняття законів в такий спосіб, який не змушуватиме людей чинити опір таким законам аж до збройного повстання. Вона має забезпечувати легітимність закону.

е) Принципи законодавчої процедури, сформульовані американськими науковцями ХХ століття

Ідеї Лока, Монтеск'є та Дайсі про природу законодавчої влади були продовжені правниками ХХ століття, які досліджували парламент та його

¹³ Оскільки в Британії немає писаної конституції, то усі закони, які встановлюють конституційний лад, є звичайними законами

¹⁴ Досить згадати ганебні «закони 16 січня», які депутати українського парламенту прийняли з грубим порушенням законодавчої процедури – прийняття закону в день його реєстрації без належної можливості ознайомитись з його змістом, голосування руками без підрахунку голосів. Попри те, що прийняті парламентом рішення з формальної точки зору могли відповідати встановленій процедурі (законопроекти були підготовлені до розгляду комітетами, підсумки голосування були оформлені лічильною комісією тощо), спосіб прийняття цих законів був свавільним. Можна полемізувати щодо того, що більше обурило людей – зміст законів чи спосіб, в який вони були прийняті, однак з певністю можна сказати, голосування за ці закони стало чи не найбільшим каталізатором «Революції гідності», коли Український народ скинув Президента України, який узурпував владу.

законодавчу функцію. До прикладу, американські науковці Малкольм Джювел та Сем'юел Петтерсон у своїй книзі «The legislative process in the United States» (1966) через функції парламенту як законодавця виводять вимоги до законодавчої процедури. Вони, зокрема, стверджують, що спосіб прийняття законів парламентом повинен сприяти **розв'язанню конфліктів** (management of conflict) та **зміцнювати державний устрій** (integration of polity)¹⁵ [12, с. 8]. На їх переконання, спосіб, у який парламент приймає закони, тобто законодавча процедура, сприятиме розв'язанню конфліктів, лише якщо вона буде:

- 1) гарантувати наявність дискусії (deliberative);
- 2) приводити до прийняття рішення (decisional);
- 3) вирішувати спір (adjudicative);
- 4) слугувати полегшенням для сторін (cathartic) [12, с. 9].

З іншого боку автори стверджують, що для зміцнення державного устрою законодавча процедура повинна:

- 1) уповноважнювати уряд (authorize);
- 2) легітимувати закон (legitimate);
- 3) забезпечувати представництво (represent) [12, с. 13].

Слід більш детально зупинитись на кожній із цих вимог та розкрити їхню роль у забезпеченні досягнення законодавчою владою її цілей.

На думку авторів, **наявність дискусії** під час прийняття законів є надзвичайно важливою, оскільки учасники законодавчого процесу повинні отримати *«час та можливість почути цілий спектр інтересів та точок зору»* [12, с. 10]. Оцінюючи роль парламенту як майданчика для прийняття найважливіших рішень для держави, можна дійсно погодитися з Малкольмом Джювелом та Сем'юелом Петерсоном. Вони цілком мають рацію, коли стверджують, що без дискусії в парламенті представницький орган перетворюється на друкарський станок або фабрику законів [12, с. 10]. В тих

¹⁵ Автори використовують слово давньогрецького походження *polity*, яке в англійській мові означає загальний устрій уряду (держави) [22, с. 1277]

країнах, де «парламент не місце для дискусії»,¹⁶ його фактично не існує, законодавчий орган виконує роль ширми, завданням якої є освячувати рішення виконавчої влади нібито від імені народу, оскільки рішення щодо питання, яке «обговорюється» в таких парламентах, прийняті ще до того, як вони потрапляють до пленарної зали. Без дискусії у парламенті цей орган втрачає будь-який сенс як законодавець і представник народу, від імені якого він здійснює контроль за виконавчою владою. Тому законодавча процедура має забезпечувати можливість кожної зі сторін висловити свою позицію і продебатувати найважливіші питання, які викликають розбіжності.

Будь-яка дискусія позбавлена сенсу, якщо вона не веде до досягнення спільного знаменника та закріплення її результатів. Було б дивним, якби парламентарі годинами дебатували щодо проекту закону, але такі дебати призводили би не до пошуку рішення, яке можна прийняти, а до ще більшої поляризації сторін. Водночас вимога **«приводити до прийняття рішення»** також означає, що законодавча процедура має не лише сприяти знаходженню консенсусу, але й не створювати перешкод для прийняття рішення, щодо якого є згода. Йдеться про ті випадки, коли розгляд законопроектів є настільки зарегульований, що часом через формальні вимоги законодавчої процедури консенсусні рішення повинні заново проходити всі етапи виключно для дотримання процедури. Така законодавча процедура не сприяє вирішенню конфліктів, оскільки дуже часто консенсус є таким крихким, що зволікання із прийняттям закону через процедурні вимоги може його зруйнувати.

Однак помилкою буде вважати, що дискусія щодо кожного законопроекту має приходити до його прийняття. Законодавча процедура має давати можливість парламенту не тільки знайти шлях вирішення проблеми, але й **визнати, що проблеми не існує**, і тому потреби в правовому регулюванні на рівні закону немає. Згода щодо того, що законопроект не буде прийнятим, – це

¹⁶ «Парламент не место для дискуссии» - відомий афоризм, який приписують колишньому спікеру Державної Думи Російської Федерації Борису Гризлову (<http://kommersant.ru/doc/1838005>)

теж рішення, до якого парламентарі можуть прийти в результаті дискусії. Тобто визнання, що закон не потрібен, – це теж рішення парламенту. Така законодавча процедура повною мірою забезпечує можливість вирішити спір щодо проблеми.

Водночас парламент може не завжди знайти спосіб вирішення проблеми. Часом сторони припиняють дискусію, оскільки не можуть дійти згоди навіть щодо базових проблем, які покликаний вирішити закон. Завданням законодавчої процедури є зводити до мінімуму виникнення таких ситуацій. Але навіть неможливість дійти до спільного бачення розв'язання проблеми не є критичною, якщо в результаті дискусії **думка всіх сторін була почута**. Малкольм Джювел та Сем'юел Петтерсон стверджують, що *«законодавець не може задовільнити інтереси всіх сторін, часом навіть частково, але він може надати цим сторонам можливість бути почутими – якої вони, можливо, більш ніде не можуть отримати, і сама ця можливість може бути важливим фактором вирішення конфлікту»* [12, с. 10]. Дійсно, законодавча процедура на різних її етапах, чи то в комітеті чи то в пленарній залі, дозволяє сторонам, що конфліктують, «випустити пару», що само собою вирішує проблему.

Вимоги щодо уповноваження уряду, легітимізації закону та забезпечення представництва є дуже близькими і пов'язані насамперед із **представницьким характером парламенту та принципом поділу влад**. Приймаючи закон, законодавча влада фактично дає інструкцію виконавчій щодо того, що саме і в який спосіб вона може робити у відносинах із людьми або у відносинах з іншими гілками влади. Роль законодавчої процедури у легітимізації закону та забезпеченні представництва вже розкривалась раніше.

Американський науковець Джек Дейвіс досліджує законодавчу процедуру з точки зору її відповідності стандартам належної правової процедури (due process of law), які застосовують передовсім до адміністративної процедури та судового процесу. Це такі принципи як

- 1) належне повідомлення;
- 2) право бути почутим;

3) право на справедливий суд.

Він робить застереження, що ці принципи не можуть повною мірою задовольняти ті стандарти їх дотримання, які існують щодо адміністративної процедури та судового процесу, оскільки природа законодавчої процедури є зовсім іншою [10, с. 54]. Але слід визнати, що кожен із цих принципів перетинається із вже раніше згаданими, тому я лише коротко опишу, в чому полягає цей зв'язок.

Автор стверджує, що, оскільки процес прийняття закону стосується необмеженого кола осіб, забезпечити **належне повідомлення** усіх громадян про всі етапи і зміст прийнятого закону неможливо. Проте, на його думку, законодавча процедура має забезпечити можливість для кожного, хто має інтерес до закону, отримати повну інформацію про його зміст та процес прийняття [10, с. 54]. Цей принцип фактично повторює вже раніше згаданий принцип відкритості законодавчої процедури. Але Дейвіс йде далі, він пояснює, в чому саме полягає дотримання цього принципу на різних етапах законодавчої процедури. Це інформування зацікавлених сторін щодо законопроекту, який може перебувати у сфері їхнього інтересу, завчасне повідомлення громадськості про час, місце та порядок денний засідань комітетів, надання доступу до списку запропонованих змін, які пропонується прийняти, не тільки для парламентарів, але й для всіх громадян, і насамкінець завчасне повідомлення про час, коли законопроект дискутуватиметься в пленарній залі парламенту та відбуватиметься голосування [10, с. 54-57].

Що стосується **права бути почутим**, то Дейвіс визнає, що кожній особі, інтерес якої може зачепити закон, який розглядає парламент, неможливо надати можливість виступити із своїм баченням чи то на засіданні парламентського комітету, чи то під час дискусії у пленарній залі. Однак він вважає, що зацікавлені особи можуть створювати певні об'єднання, які і мають бути залучені до дискусії над законопроектом. Таким чином, думка всіх членів асоціації буде почута [10, с. 59]. Цей принцип законодавчої процедури

перегукується із вимогою щодо наявності дискусії у парламенті, яку висувають Малкольм Джювел і Сем'юел Петтерсон, і про яку вже йшлося раніше. Однак, якщо останні розглядають цей принцип з точки зору законодавця, який прагне отримати більше різних точок зору для того, щоб прийняти компетентне рішення, то Дейвіс говорить про зворотну сторону цього процесу – забезпечення можливості всім охочим зацікавленим особам представити свою позицію.

Насамкінець, принцип **забезпечення права на справедливий суд** лише на перший погляд видається таким, що аж ніяк не стосується законодавчої процедури. Але Дейвіс пояснює, що, оскільки законодавча процедура складається із кількох стадій, на кожній з яких приймається рішення щодо проекту закону, важливо, щоб ті особи, які приймають рішення, не були упередженими щодо нього. Науковець визнає, що стосовно законодавчої процедури досягти такого ж рівня неупередженості парламентарів, як у судовому процесі, практично неможливо, однак він вважає, що у випадку, коли позиція парламентаря викликає підозри щодо наявності конфлікту інтересів, у інших сторін законодавчого процесу повинна бути можливість з'ясувати, чи підозра має підстави. Ця вимога дуже тісно пов'язана із принципом добросовісності, який запропонував Монтеस्क'є, коли парламентар як представник народу має діяти виключно в інтересах народу, а не своїх власних чи інтересах третіх сторін.

f) Виокремлення принципів законодавчої процедури для цілей цього дослідження

Вивчивши думки філософів доби просвітництва Лока та Монтеस्क'є – авторів доктрини поділу влад, ознайомившись із доктриною Дайсі про суверенітет парламенту, проаналізувавши напрацювання американських науковців щодо принципів законодавчої процедури, можна побачити, що багато думок цих авторів перетинаються і доповнюють одна одну. Узагальнивши проаналізоване, пропоную виділити десять ключових принципів законодавчої процедури.

Законодавча процедура має гарантувати, що:

- 1) закон приймають саме представники народу, а уряд лише отримує уповноваження на його виконання;
- 2) закон приймають в інтересах суспільства, а не у власних інтересах парламентарів/уряду;
- 3) закон приймають в результаті дискусії, коли звучать різні думки щодо проблеми, яку вирішує закон;
- 4) дискусія з приводу закону приводить до досягнення консенсусу і слугує полегшенням для сторін;
- 5) закон обговорюють і приймають відкрито;
- 6) закон відповідає конституції;
- 7) в людей є можливість і достатньо часу для ознайомлення зі змістом закону;
- 8) закон є легітимним, тобто є згода більшості представників народу для його прийняття, але така, що не перешкоджає його прийняттю;
- 9) закон доведений до відома людей;
- 10) прийнятий закон набуває чинності в установленому порядку.

Законодавча процедура, яка відповідає усім цим принципам, гарантує, що парламент, якщо він її дотримується, вислухавши всі сторони проблеми, яку потрібно вирішити, дійде консенсусу щодо методу її вирішення у спосіб, який не викликатиме спротиву як з боку виконавчої влади, так і зі сторони суспільства, що, своєю чергою, значною мірою гарантуватиме виконання цього закону.

1.4. Висновки до розділу

Законодавча процедура – це юридично визначений порядок (правила), відповідно до якого приймаються закони. Законодавчу процедуру слід відрізнити від законодавчого процесу, під яким розуміють діяльність суб'єктів щодо підготовки, розгляду і прийняття законів.

Законодавча процедура є невід'ємним елементом парламентських

процедур. З природи парламенту можна вивести десять принципів законодавчої процедури, відповідно до яких:

- 1) закон приймають саме представники народу, а уряд лише отримує уповноваження на його виконання;
- 2) закон приймають в інтересах суспільства, а не у власних інтересах парламентарів/уряду;
- 3) закон приймають в результаті дискусії, коли звучать різні думки щодо проблеми, яку вирішує закон;
- 4) дискусія з приводу закону приводить до досягнення консенсусу і слугує полегшенням для сторін;
- 5) закон обговорюють і приймають відкрито;
- 6) закон відповідає конституції;
- 7) в людей є можливість і достатньо часу для ознайомлення зі змістом закону;
- 8) закон є легітимним, тобто є згода більшості представників народу для його прийняття, але така, що не перешкоджає його прийняттю;
- 9) закон доведений до відома людей;
- 10) прийнятий закон набуває чинності в установленому порядку.

Законодавча процедура покликана забезпечити не лише юридичну, але й соціальну функцію закону.

РОЗДІЛ II. СТАДІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ.

2.1. Вступ до розділу

У цьому розділі буде коротко описано стадії законодавчої процедури та роль парламенту, уряду і глави держави на кожній із них. Для цього будуть досліджені генеза поділу влади на законодавчу і виконавчу, з'ясовані історичні причини участі глави держави у законодавчій процедурі. Також у розділі буде детально проаналізовано кожен етап законодавчої процедури та визначено наскільки законодавча процедура в Україні відповідає її принципам, та чи суб'єкти законодавчого процесу в Україні виконують ту роль, яка їм відведена. Запропоновані висновки будуть обґрунтовані як окремими прикладами щодо конкретних законопроектів, так і узагальненою інформацією про прийняті закони Верховною Радою України VIII скликання у перший рік її діяльності (листопад 2014 – грудень 2015 років).

2.2. Стадії законодавчої процедури

Законодавча процедура, як і будь-яка юридична процедура, має свої стадії. Більшість авторів мають однакове бачення щодо стадій законодавчої процедури, і найчастіше виділяють такі:

- 1) законодавча ініціатива;**
- 2) обговорення законопроекту;**
- 3) прийняття закону;**
- 4) підписання та опублікування.**

Стадія обговорення законопроекту, як правило, включає його розгляд у трьох читаннях та на засіданні відповідного парламентського комітету. В різних країнах парламентський комітет може залучатись вже на стадії першого читання, тоді як в інших – лише після нього. Законодавча процедура в конкретній країні також може мати інструменти прискореного розгляду законопроектів, в такому

разі кількість читань може бути скорочена. У двопалатних парламентах розгляд законопроектів в комітетах та дебати відбуваються в обидвох палатах.

Кожна зі стадій законодавчої процедури має свою функцію:

- 1) законодавча ініціатива – **представлення законопроекту**;
- 2) обговорення законопроекту – **проведення публічних дебатів щодо законопроекту**;
- 3) прийняття закону – **схвалення остаточного тексту закону парламентом**;
- 4) підписання та опублікування – **підписання і опублікування тексту закону, прийнятого парламентом**.

На стадії обговорення законопроекту кожне із трьох читань має свою мету: на *першому читанні* відбувається обговорення ідеї законопроекту, на *другому читанні* – його моделі, а на *третьому читанні* – способу його провадження.

Кожна стадія законодавчої процедури покликана гарантувати дотримання принципів законодавчої процедури. А втім, оскільки законодавча процедура не існує відокремлено від суб'єктів, які її в ній беруть участь, а досягнення результату, тобто поява якісного закону залежить передовсім від самих цих суб'єктів, у цьому розділі буде описано, яку роль відіграють ці суб'єкти на кожній стадії законодавчої процедури, та досліджено відповідність законодавчої процедури в Україні принципам, визначеним у попередньому розділі.

2.3. Законодавча процедура та поділ влад

Для того, щоб зрозуміти, яку роль на кожній стадії законодавчої процедури відіграють парламент, уряд та глава держави, треба дослідити, які цілі вони переслідують у законодавчому процесі. Позаяк законодавчий процес з точки зору державного устрою, це пошук консенсусу між представниками народу, тобто парламенту, і державою, а саме урядом, який від її імені здійснює виконавчу владу, то слід звернутись до доктрини поділу влад.

Тема поділу влад була частково досліджена у попередньому розділі, коли

йшлося про перехід законодавчої функції до парламенту в Англії. У цьому розділі буде описано причину такого переходу і те, як парламент почав відігравати все більш важливу роль у контролі за виконавчою владою.

До появи парламенту вся влада перебувала в руках монарха, який вважався сувереном, тобто «особою, яка представляє всіх і кожного в спільноті» [16, с. 265], і «володіє найвищою політичною владою» [23], тобто є її джерелом влади. Він приймав закони, урядовав у державі та судив інших за невиконання законів¹⁷. Оскільки монарх часто діяв свавільно, його вирішили обмежити – так з'явився парламент, який спочатку лише давав дозвіл королю збирати податки, але з часом вирішив сам, замість короля, приймати закони. Спочатку парламент вносив королю пропозиції щодо змін до законів, але король здійснював ці зміни на власний розсуд. Згодом текст закону міг пропонувати лише парламент, а король як глава держави й уряду мав лише право від імені держави підписувати закон і опубліковувати його для людей. Король міг не підписати закон, якщо він вважав, що цей закон не відповідає інтересам держави. Коли Лок пише про те, що законодавча влада має перебувати лише в руках того, кого обрав народ, тобто в парламенті, то він має на увазі, що король, не може мати фактичних повноважень щодо прийняття закону, бо він є главою виконавчої влади, і не може це поєднувати із законодавчими функціями. Жан Жак Руссо погоджується з ним: «...так як той, хто керує людьми, не може керувати законами, так і той, хто керує законами, не має керувати людьми» [16, с. 367]. Коли Дайсі пише, що парламент в Англії складається з палати представників, палати лордів та короля [21, с. 3], то це не безпідставно, адже для Англії, як і для будь-якої монархії, король є сувереном, і без його волі жодне рішення не може вважатись законом. Однак на момент, коли Дайсі писав свій «Вступ до вчення про право конституції», англійські королі вже більше як двісті років не ветоували жодного закону.¹⁸

¹⁷ Тут і далі не зачіпатиму питання судової влади, оскільки до законодавчої процедури вона матиме дуже далеку дотичність

¹⁸ Востаннє англійський монарх ветоував закон в 1708 році – <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/keydates/keydates1689-1714/>

Хоча формально за королем залишалось таке повноваження, до початку ХХ століття його реально здійснювала Палата Лордів,¹⁹ однак потім це повноваження забрали і у неї, тому тепер вето може бути оголошене лише на прохання уряду, який буде закон виконувати. Це пов'язано з тим, що після того, як парламент перебрав на себе функцію прийняття законів, постало питання про те, що потрібно контролювати, як король як глава виконавчої влади і його уряд виконують ці закони. Парламент сам не міг здійснювати виконавчу владу, бо таким чином він би став узурпатором. Тому парламент перейняв у короля повноваження призначати і звільняти уряд, щоб мати можливість його реально контролювати. Король формально залишався очільником виконавчої влади, але уряд фактично став підпорядковуватися парламенту. Король як глава виконавчої влади міг видавати урядові акти, але оскільки він не підпорядковувався парламенту, згодом виникла вимога контрасигнації їх урядом. Таким чином вся виконавча влада, навіть рішення короля, була підпорядкована парламенту.

Чому ж попри те, що британський монарх сьогодні не може самотійно ані ветоувати закон, ані призначати і звільняти членів уряду, у нього досі формально зберігаються такі повноваження? Це можна пояснити лише тим, що Велика Британія є монархією, а в кожній монархії король досі вважається сувереном і джерелом влади, тому без його волі, вираженої підписанням закону чи призначенням прем'єр-міністра, жодне рішення не може вважатись легітимним з формальної точки зору. Саме тому сьогодні, як і за часів Дайсі, британський парламент офіційно називається «King in the parliament», тобто «Король в парламенті». Фактично ж вся законодавча влада знаходиться у руках парламенту, а вся виконавча влада – у руках уряду, який підконтрольний парламенту. Уряд, проте, має право ветоувати закон, якщо вважає його таким, що шкодить інтересам держави. У свою чергу британський монарх *de facto* зберіг за собою лише повноваження глави держави, а саме представляти державу в міжнародних відносинах, приймати вірчі грамоти від послів, надавати

¹⁹ Палата Лордів могла ветоувати закон до 1911 року – <http://www.parliament.uk/about/how/laws/parliamentacts/>

громадянство, здійснювати помилування та бути головнокомандувачем під час війни.

У країнах з республіканською формою правління розмежування повноважень між гілками влади є досить схожим. Вся законодавча влада належить парламенту, вся виконавча влада належить уряду, який підконтрольний парламенту. Різняться лише суб'єкти законодавчої ініціативи, та суб'єкти, які можуть ветоувати закони, прийняті парламентом.

2.4. Законодавча ініціатива

а) Зміст стадії

Законодавча ініціатива полягає у тому, що суб'єкт, який має право ініціювати закон, подає його на розгляд до парламенту. Водночас серед українських науковців існує думка, що право законодавчої ініціативи не обмежується лише можливістю вносити проекти законів для розгляду парламентом, але й містить також право подавати поправки до законопроектів під час їх розгляду [24, с. 192]. Однак з такою позицією важко погодитись, оскільки право вносити пропозиції та поправки до тексту законопроекту, в тому числі і в Україні, належить лише членам парламенту. Інші ж суб'єкти законодавчої ініціативи такої можливості не мають. Така практика пояснюється тим, що подання поправок до законопроектів відбувається на стадії їх обговорення, а не на стадії законодавчої ініціативи. Водночас з моменту, коли парламент бере законопроект до розгляду, він стає «власністю» парламенту, а не ініціатора, тому парламентарі подають поправки до законопроекту не як суб'єкти законодавчої ініціативи, але як члени парламенту.

Коло суб'єктів законодавчої ініціативи у різних країнах різниться, але здебільшого ними є уряд та члени парламенту. У Німеччині та Великій Британії проекти законів можуть подавати як член парламенту, так і уряд, однак у Великій Британії парламент в основному розглядає саме урядові законопроекти, а проекти, подані членами парламенту, так звані «законопроекти окремих членів

парламенту» (private members' bills) розглядаються в порядку окремої черги²⁰. У президентських республіках, де президент є одночасно главою держави і главою виконавчої влади, він, звичайно, є суб'єктом законодавчої ініціативи, однак в Сполучених Штатах Америки законопроекти можуть подавати лише члени парламенту, водночас президент має виключне право подавати проект бюджету. У деяких країнах ініціаторами законопроектів можуть також бути й інші суб'єкти, наприклад органи парламенту (комітети чи комісії), парламенти суб'єктів федерації, органи місцевого самоврядування [1, с. 304].

Після реєстрації законопроекту він може одразу потрапляти до пленарної зали парламенту для прийняття рішення про те, чи буде парламент розглядати цей законопроект. Якщо ж законодавча процедура визначає, що для розгляду законопроекту парламентом потрібен висновок парламентського комітету чи комісії, то у такому разі відповідний орган парламенту визначає комітет чи комісію, відповідальний за його розгляд. Це може робити орган, який представляє парламентські фракції, або спікер самостійно.

б) Дотримання принципів законодавчої процедури

У попередньому розділі визначено принципи, яким має відповідати законодавча процедура. На стадії законодавчої ініціативи важливо забезпечити дотримання трьох із них. По-перше, **зареєстрований проект закону має бути доступний для суспільства**, щоб кожен, зокрема й учасники законодавчого процесу, міг ознайомитись із його змістом. По-друге, у кожного має бути **достатньо часу для ознайомлення з текстом законопроекту** перед тим, як щодо нього прийматимуться які-небудь рішення. По-третє, зважаючи на те, що закон має прийматися в результаті дискусії, іншим суб'єктам законодавчої ініціативи має бути надана можливість висловити своє бачення вирішення проблеми шляхом **ініціювання альтернативного законопроекту**.

²⁰ Законопроекти, ініційовані членами парламенту, становлять не більше третини всіх законів, прийнятих Британським парламентом – http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02283/Summary-of-public-bills-since-1997_DATA.xlsx

с) Завдання суб'єктів законодавчої процедури

Суб'єктами, які здебільшого беруть участь у законодавчій процедурі є парламент, члени парламенту та його органи, уряд і глава держави. На стадії законодавчої ініціативи залучені суб'єкти законодавчої ініціативи, які подають законопроект, органи парламенту, які його реєструють, та орган, який визначає комітет чи комісію, які будуть розглядати його (якщо така процедура визначена). Як вже раніше зазначалось, у більшості країн право законодавчої ініціативи мають уряд та члени парламенту, і крім того це можуть бути як групи парламентарів (Польща), так і окремі члени парламенту (США). Слід коротко розкрити чому саме ці суб'єкти мають право законодавчої ініціативи.

Наявність в уряді права законодавчої ініціативи зумовлена тим, що він є відповідальним за реалізацію політичної програми партії чи партій, або президента, які виграли вибори, залежно від того, хто формує уряд. Саме уряд має формувати політику у певній сфері, і відповідні закони є втіленням цієї політики у нормах права. Більше того, уряд має достатні можливості для оцінки проблеми, яку покликаний вирішити закон, адже він керує всіма органами виконавчої влади, які володіють інформацією про різні сфери суспільного життя. Лише уряд спроможний поррахувати, скільки коштуватиме вирішення цієї проблеми, розрахувати альтернативні варіанти та знайти джерела коштів, за які можна буде покрити ці витрати. Але найважливішим завданням уряду є те, що саме на нього впаде ноша виконання закону, і з моменту, коли закон набуде чинності, відповідальність за нього несе не парламент, а уряд. Тому в багатьох демократичних країнах уряд є ключовим суб'єктом законодавчої ініціативи, парламенти розглядають здебільшого проекти законів, які ініціював уряд. Тому Малкольм Джувел і Сем'юел Петтерсон називають уряд, або виконавчу владу, «лідером законодавчого процесу» («the executive as a legislative leader») [12, с. 301].

Що стосується членів парламенту як суб'єктів права законодавчої ініціативи, то це право властиве їм з огляду на представницьку природу

парламенту. Оскільки парламентарі є представниками народу, вони природно мають мати можливість пропонувати законодавчі зміни від імені народу. Інша справа, що це право має бути збалансоване урядом, оскільки по-перше, парламентарі не в змозі виробити цілісне бачення розвитку певної сфери (бо у них немає достаньмо інформації), а по-друге, задовільнити інтереси всіх людей неможливо, оскільки в уряду може просто не вистачити коштів на всі забаганки членів парламенту. Саме тому в багатьох парламентах право законодавчої ініціативи парламентарів є суттєво обмеженим або через підвищення вимог щодо кількості членів парламенту, які можуть ініціювати законопроект (Польща), або через складну процедуру потрапляння таких законопроектів до порядку денного парламенту (Велика Британія).

Питання глави держави як суб'єкта права законодавчої ініціативи вже розглядалось раніше. Здебільшого глава держави має право законодавчої ініціативи, якщо він є главою виконавчої влади, однак в країнах, де уряд формується парламентом, глава держави не має такого повноваження. Винятком є Україна, але про право Президента України ініціювати законопроекти йтиметься далі.

d) Правове регулювання законодавчої ініціативи в Україні та практика його застосування

Право законодавчої ініціативи в Україні визначене в статті 93 Конституції України. Відповідно до частини першої цієї статті таке право мають Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України.²¹ На рівні Конституції України право законодавчої ініціативи кожного з цих суб'єктів є дуже широким, однак вона також встановлює низку обмежень. Право ініціювати проект закону про державний бюджет належить лише Кабінету Міністрів України (частина друга статті 96 Конституції України). Законопроект про

²¹ Конституція України в редакції 1996 року також наділяла правом законодавчої ініціативи Національний банк України.

внесення змін до Конституції України може вносити лише Президент України та одна або дві третини народних депутатів України (статті 154 та 156 Конституції України).

Цікаво, що Закон України «Про комітети Верховної Ради України»,²² прийнятий на один рік раніше, ніж Конституція України, визначає в пункті 1 частини першої статті 15, що комітет Верховної Ради може розробляти з власної ініціативи законопроекти з питань, що віднесені до його предмету відання, які за рішенням комітету вносяться на розгляд парламенту членами комітету. Таке формулювання може свідчити про те, що парламентарі, приймаючи цей закон, бачили парламентські комітети як один із суб'єктів законодавчої ініціативи, що є звичайною практикою в багатьох парламентах світу. Однак зважаючи на те, що Конституція України не надала комітетам такого права, то з юридичної точки зору законопроекти, які комітет розробив та прийняв рішення реєструвати у парламенті, вважаються такими, що ініційовані народними депутатами, які є членами комітету.

Розглянемо практику реалізації суб'єктами законодавчої ініціативи свого права на прикладах законопроектів, які були зареєстровані у Верховній Раді VIII скликання протягом першого року її діяльності та були прийняті як закони.

За цей період в парламенті всього було зареєстровано 5164 законопроекти. Ця цифра охоплює як нормативні законопроекти (цілісні закони²³, закони про внесення змін до інших законів, нормативні постанови), так і процедурні постанови. Кількість нормативних законопроектів із унікальним предметом відання²⁴ становить 3876 проектів. Із цього числа парламент прийняв лише 315 законопроектів, тобто менше десяти відсотків.

²² Закон України «Про комітети Верховної Ради України», №_116/95-ВР від 04.04.1995 року

²³ Мова йде про закон, який регулює певну сферу, а не внесення змін до інших законів.

²⁴ Для цілей дослідження законопроект з унікальним предметом відання враховує основний законопроект та альтернативні до нього (обчислюються як один законопроект).



Рис. 1. Нормативні законопроекти з унікальним предметом відання, зареєстровані в парламенті (листопад 2014- грудень 2015)

Серед прийнятих парламентом законопроектів найбільшу частку – майже половину, становлять закони про внесення змін до інших законів, більше третини актів, прийнятих парламентом, становлять нормативні постанови, десяту частину – закони про ратифікацію міжнародних договорів, і лише сім відсотків цілісні закони. Близько трьох відсотків від всіх прийнятих парламентом нормативних актів становлять разом закон про державний бюджет та закони про внесення змін до нього, схвалення указів Президента України, призначення виборів та встановлення чисельності військових формувань.

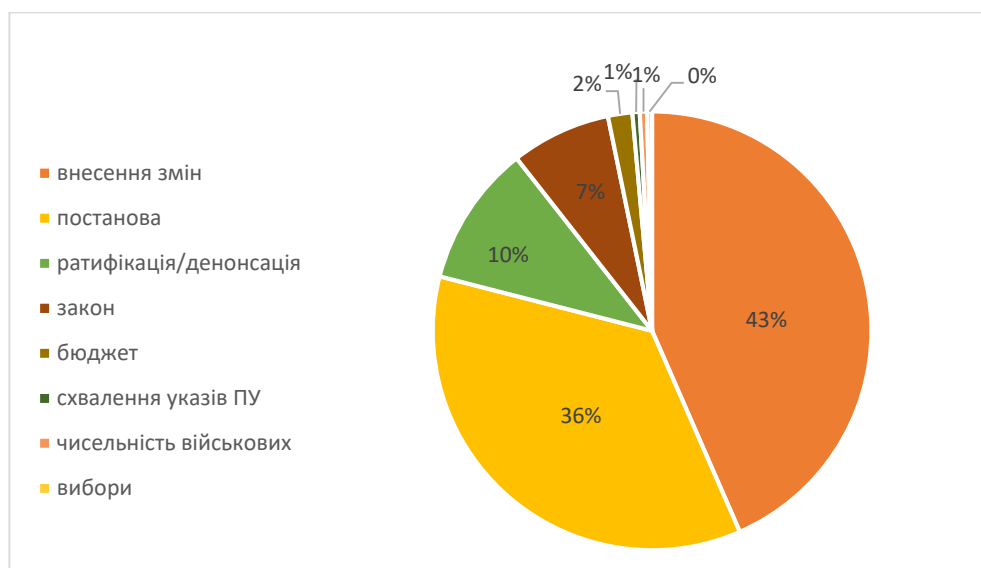


Рис. 2. Нормативні акти, прийняті парламентом (листопад 2014- грудень 2015)

Для цілей цього дослідження я розглядатиму лише цілісні закони та закони про внесення змін до законів. Такі закони становлять рівно половину усіх

нормативних актів, прийнятих парламентом.

Що стосується змісту таких законів, тобто предмету їх регулювання, то серед них близько чверті становлять закони, які регулюють сферу бюджету, фінансів та податків і зборів, ще стільки ж – закони у сфері правової політики і антикорупції, далі ідуть закони у сфері соціальної політики (15%), безпеки (13%) та підприємництва (9%). На закони у цих сферах припадає більше двох третин від усіх законів, прийнятих парламентом за рік, який досліджувався.

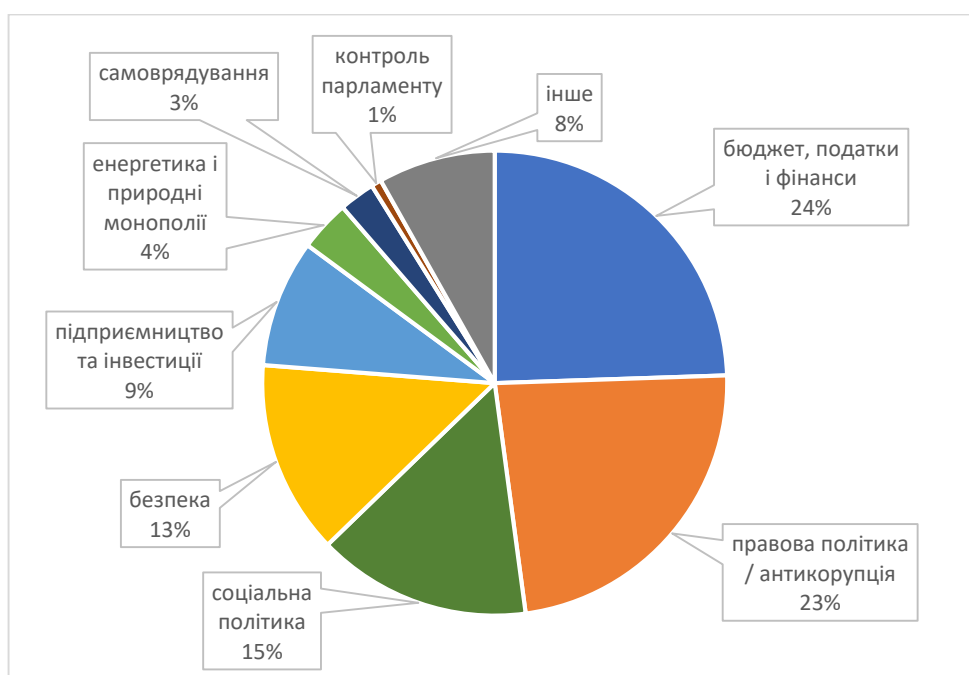


Рис. 3. Нормативні акти, прийняті парламентом (листопад 2014- грудень 2015)

Якщо перейдемо до аналізу законопроектів з точки зору їх ініціатора, то отримаємо ще більш вражаючі цифри.



Рис. 4. Ініціатори законопроектів (листопад 2014- грудень 2015)

Близько дев'яноста відсотків законопроектів, зареєстрованих в парламенті, припадають на законопроекти, ініційовані народними депутатами, урядові та президентські законопроекти разом становлять десяту частину. Коли ж проаналізуємо частку кожного суб'єкта законодавчої ініціативи серед законів, які парламент прийняв, то з'ясуємо, що більше двох третин – це закони, ініційовані народними депутатами, лише близько чверті становлять закони, ініційовані урядом і лише п'ять відсотків законопроектів ініціював Президент України.

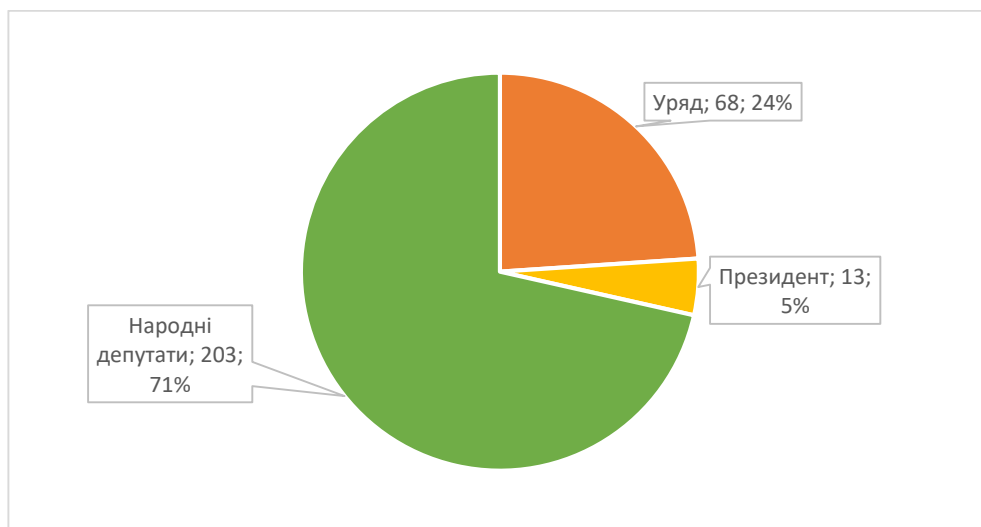


Рис. 5. Ініціатори законів, прийнятих парламентом (листопад 2014- грудень 2015)

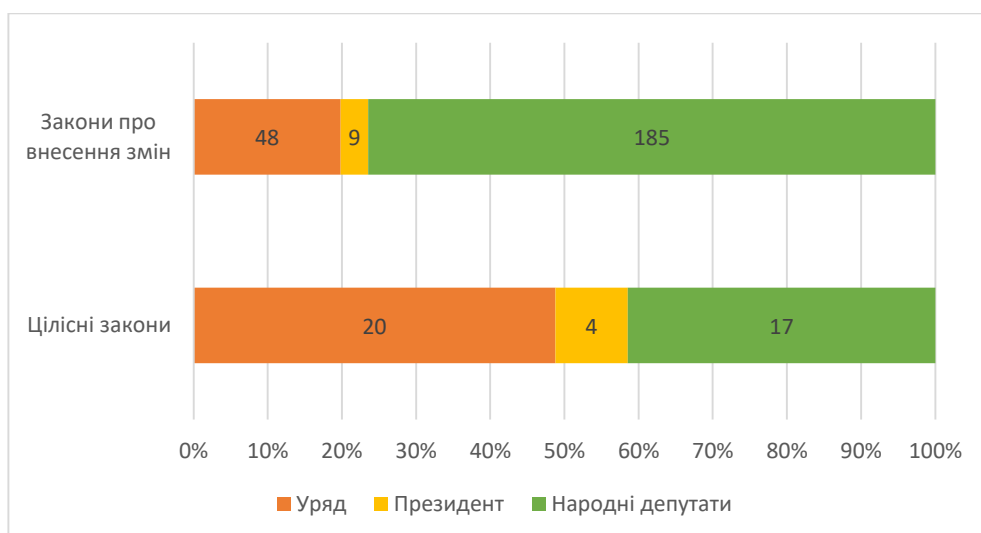


Рис. 6. Цілісні закони та закони про внесення змін до законів в розрізі суб'єктів, які їх ініціювали

Також дуже цікаво поглянути, хто із суб'єктів законодавчої ініціативи подає найбільше цілісних законів, а хто – законів про внесення змін до законів.

Очікувано найбільше цілісних законів подає уряд – близько половини, майже стільки ж народні депутати, натомість близько 80 % всіх законів про внесення змін до інших законів подають народні депутати.

Цікаво також дослідити частку законопроектів суб'єктів законодавчої ініціативи серед законів певної сфери.

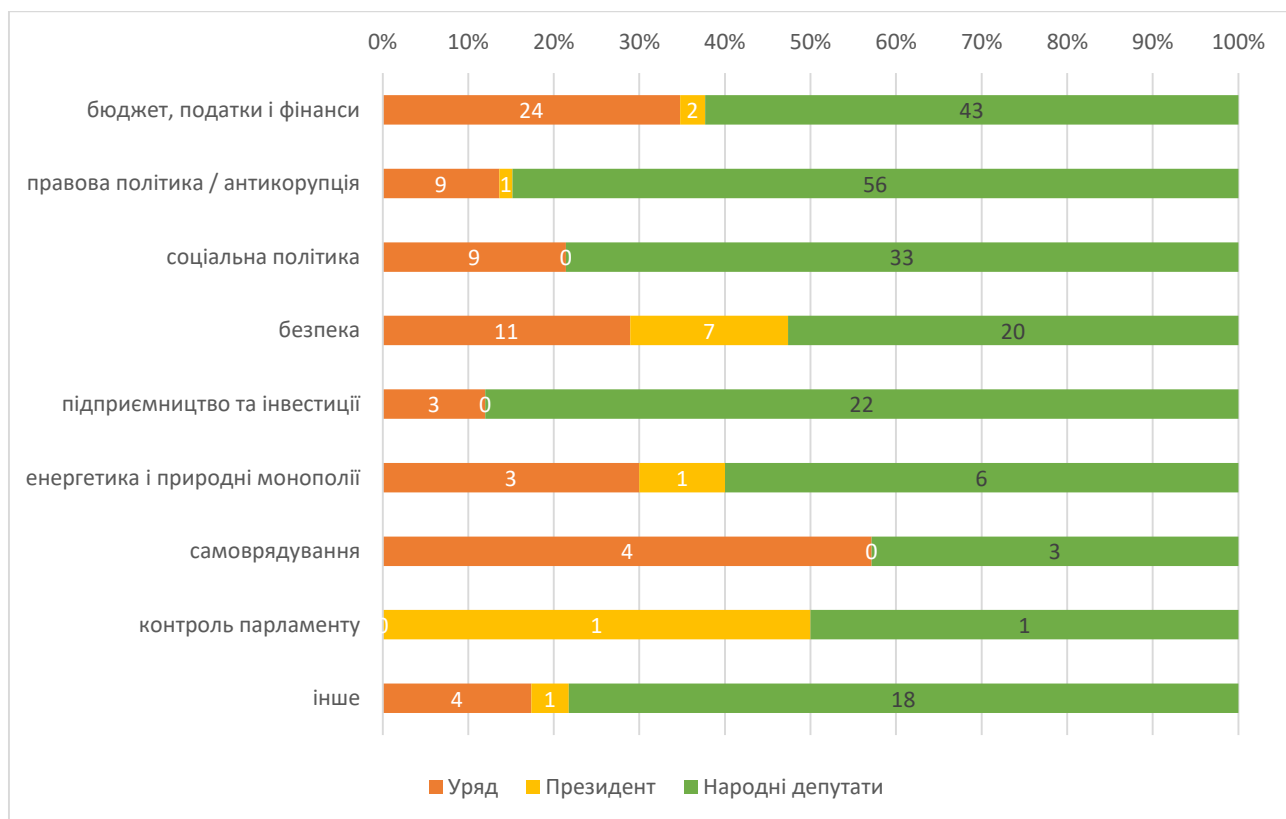


Рис. 6. Частка законопроектів у різних сферах в розрізі суб'єктів, які їх ініціювали

Загальна тенденція підтверджується і тут – закони, ініційовані народними депутатами переважають над усіма іншими. Майже в усіх сферах їх частка перевищує 50%²⁵. Більше 80% законів у сфері правової політики і антикорупції та підприємництва, прийнятих парламентом, є депутатськими. Аналогічна ситуація і у сфері соціального захисту – близько 80% усіх законопроектів належать до авторства депутатів. Близько 60% законопроектів у сфері бюджету податків і фінансів, а також енергетичній сфері є депутатськими.

е) Законодавча ініціатива в Україні: шляхи вдосконалення

²⁵ Винятком є законопроекти у сфері місцевого самоврядування, але зважаючи на те, що вони становлять лише 4% від усіх законопроектів, ними можна знехтувати.

З отриманих даних можемо зробити чіткі висновки. По-перше, народні депутати безперечно зловживають своїм правом законодавчої ініціативи, свідомо реєструючи величезну кількість законопроектів, які не мають жодного шансу бути розглянутими парламентом. По-друге, в таких умовах годі сподіватися на те, що уряд буде спроможний не тільки створювати якісну урядову політику, але й готувати не лише точкові зміни до законів, а цілісні реформи. І хоча серед цілісних законів левову частку займають закони, ініційовані Кабінетом Міністрів України, той факт, що майже така ж кількість таких законів розроблена народними депутатами, свідчить про те, що навіть тут вони рівняються з урядом. Також показовою, як на мене, є частка депутатських законопроектів серед законів про внесення змін до інших законів – біля 80%, і це враховуючи, що зміни до законів становлять більше половини всіх прийнятих законів. Велика кількість точкових змін, запропонованих депутатами, підтверджує те, що вони не мають змоги підготувати цілісні зміни до законів, які регулюють цілі сфери. Своїми клаптиковими пропозиціями вони демотивують уряд брати на себе першість у розробленні цілісних змін. По-третє, той факт, що закони, ініційовані депутатами займають більше половини всіх законів, прийнятих у кожній з досліджуваних сфер, свідчить про те, що уряд не формує жодної політики у цих сферах, оскільки її формують депутати. Однак народні депутати не представляють весь спектр політичних вподобань суспільства і не можуть розробляти узгоджену державну політику, тому цілком ймовірно, що багато із законів, ініційованих депутатами і прийнятих парламентом можуть не тільки суперечити урядовим ініціативам, але й одне одному.

Найбільш жахливим, як на мене, є той факт, що майже дві третини всіх законів, які стосуються бюджетної сфери, ініційовані депутатами. Не секрет, що законопроекти, ініційовані народними депутатами, не мають фінансового обґрунтування і його автори не зазначають джерел, з яких будуть використовуватись кошти на покриття відповідних витрат. Уряд, який несе відповідальність за ефективне збирання податків та раціональне їх використання, фактично відсторонений від прийняття рішень щодо бюджету та фінансів. Дуже

часто трапляється така ситуація, коли лише в грудні прийнято державний бюджет на наступний рік, а вже у перший місяць цього року народні депутати ініціюють зміни до бюджету або податкового кодексу. За таких обставин годі сподіватися на стабільність і передбачуваність української фінансової системи.

Водночас слід бути свідомим того факту, що серед законопроектів, які ініційовані народними депутатами, є певна частина проектів, які розроблялись урядом або іншими органами державної влади. З власного досвіду мені відомо, що міністри часто просять народних депутатів подавати законопроекти, розроблені міністерством, обґрунтовуючи це тим, що процедура погодження проектів нормативних актів, яка зараз існує в Кабінеті Міністрів України, є надто бюрократизованою і міністр може місяцями чекати на погодження, розробленого ним проекту, для внесення на розгляд парламенту. З іншого боку, такий механізм дозволяє уряду ухилятися від політичної відповідальності за законопроекти, які є важливими для держави, але непопулярними серед людей. Ініціюючи такі законопроекти «через депутатів», уряд фактично перекладає цю відповідальність на плечі парламенту.

Що стосується Президента України, то показовим є той факт, що більше половини ініційованих ним законопроектів стосуються сфери безпеки і оборони, що цілком відповідає його конституційним повноваженням. Однак навіть тут його ініціативи становлять лише менше п'ятої частини усіх прийнятих законів. Але найцікавішим, на мою думку є той факт, що Президент України ініціює законопроекти, які не знаходяться у сфері його компетенції. Якщо ініціювання Президентом України законопроектів у сфері безпеки можна пояснити тим, що відповідно до Конституції України його прямим повноваженням є забезпечення державної незалежності та національної безпеки, то яким чином пояснити зареєстровані Президентом України законопроекти у сфері бюджету і фінансів, правової політики та енергетики? Однак найбільш очевидним прикладом виходу Президента України зі своєї компетенції є законопроект, який стосується контрольних функцій парламенту. Йдеться про проект закону «Про Рахункову палату» (реєстраційний номер 2072). Оскільки рахункова палата здійснює

контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України, ініціювання Президентом України проекту закону «Про Рахункову палату» є очевидним і брутальним втручанням у сферу компетенції парламенту. Таким чином бачимо, що і глава держави зловживає своїм правом законодавчої ініціативи.

Наявність очевидних зловживань правом законодавчої ініціативи зі сторони народних депутатів та Президента України переконує, що інститут законодавчої процедури у цій сфері слід переглянути.

Якщо присутність у списку суб'єктів законодавчої ініціативи уряду та народних депутатів є зрозумілою, наявність у Президента України права законодавчої ініціативи щонайменше викликає сумнів, оскільки відповідно до Конституції України він не є главою виконавчої влади. Для того, аби зрозуміти місце Президента України у законодавчій процедурі, слід з'ясувати його статус – чи є він лише главою держави, чи також є органом виконавчої влади?

Проаналізувавши історію української Конституції, то легко знаходимо відповідь на це запитання. Відповідно до Конституції України у редакції 1996 року Президент України хоча й не визнавався главою виконавчої влади, однак мав значні повноваження контролю за урядом. Він призначав Прем'єр-міністра за згоди парламенту, самостійно призначав членів уряду, міг сам відправити його у відставку, уряд складав свої повноваження перед новообраним президентом. В результаті змін до Конституції України, які Верховна Рада прийняла у 2004 році, парламент отримав можливість призначати уряд та відправляти його у відставку. Главою виконавчої влади є Прем'єр-міністр, який разом з урядом є відповідальним перед парламентом. Президент України більше не може відправити уряд у відставку, а лише може ініціювати це питання перед парламентом. Хоча глава держави і втратив можливість самостійно призначати уряд, однак зберіг значні повноваження у виконавчій владі, зокрема він ініціює кандидатури міністрів оборони та закордонних справ, голови Служби безпеки

України, призначає голів місцевих державних адміністрацій.²⁶

Бачимо, що у Конституції України закладено дуалізм у виконавчій владі, оскільки фактично існує два центри прийняття рішень: Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади та Президент України, який має багато повноважень, що притаманні главі виконавчої влади. В частині законодавчої процедури це право законодавчої ініціативи та право вето.

Історія Конституції України свідчить про те, що Україна йде від сильної президентської влади до поступового її обмеження і передання повноважень контролю за виконавчою владою до парламенту. Наочним свідченням цього є те, що однією з основних вимог Революції гідності 2014 року було повернення редакції Конституції України 2004 року після того, як у 2010 році Конституційний Суд України повернув дію первинної редакції, надавши Президентові України широкі повноваження. Тому, на мою думку, повноваження Президента України, які характерні для глави виконавчої влади, зокрема й у законодавчій процедурі, слід обмежувати в такий спосіб, щоб він не міг надмірно втручатися ані у виконавчу владу, ані в законодавчий процес. Глава держави є суб'єктом законодавчої ініціативи передовсім у президентських республіках, якою Україна не є. Понад те, в Україні, такі повноваження дозволяють главі держави виходити за межі його компетенції і втручатися у сферу відповідальності уряду та парламенту. Тому, на мою думку, **Президент України повинен бути позбавлений права законодавчої ініціативи**, оскільки він не є ані главою виконавчої влади, ані представником народу, яким є члени парламенту.

Для того, щоб позбавити Президента України повноваження ініціювати закони слід внести зміни до Конституції України, а це процес складний і потребує суспільного консенсусу. Водночас для того, аби запобігти зловживанням Президентом України правом законодавчої ініціативи ще до

²⁶ Попри те, що подання про призначення цих кандидатур вносить Кабінет Міністрів України, Президент України зберігає дискрецію щодо призначення голів місцевих державних адміністрацій.

внесення змін до статті 93 Конституції України, таке право можна обмежити на рівні закону. Зокрема **слід встановити виключне коло питань, з яких Президент України може ініціювати законопроекти**. Зважаючи на те, що відповідно до Конституції України Президент України забезпечує державну незалежність і національну безпеку та представляє державу в міжнародних відносинах і здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, він мав би ініціювати законопроекти тільки з питань зовнішньої політики та національної безпеки. Водночас слід встановити механізм, який би гарантував, що ініціативи глави держави не йдуть у розріз із політикою уряду у цих сферах. До прикладу, законопроекти, які ініціюються Президентом України, повинні бути попередньо погоджені з Прем'єр-міністром та відповідним міністром. Схожий механізм існує у Великій Британії, коли члени парламенту можуть ініціювати законопроекти, лише попередньо отримавши згоду щодо них у відповідного міністра.

Що стосується **права законодавчої ініціативи народних депутатів**, то його **слід суттєво обмежувати**. В багатьох демократичних країнах член парламенту не може самостійно ініціювати законопроекти; існує або вимога, щоб законопроект ініціювала фракція, або щонайменше певна кількість депутатів. Існує думка, що в Україні слід встановити, що законопроект можуть ініціювати щонайменше 10 народних депутатів [4, с. 140]. Однак я вважаю, що Україна може запозичити польську модель, де **ініціатором законопроекту може бути комітет або щонайменше 15 членів парламенту**.²⁷ Цікаво, що в Конституції Республіки Польща, як і в Конституції України, встановлено загальну норму про те, що право законодавчої ініціативи належить членам парламенту, а норма про необхідну мінімальну кількість ініціаторів міститься в регламенті Сейму. Тому для того, щоб обмежити право законодавчої ініціативи народних депутатів, не потрібно вносити зміни до Конституції України, оскільки вона не визначає, що право законодавчої ініціативи належить кожному

²⁷ Йдеться лише про нижню палату парламенту.

народному депутатові. Достатньо лише внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради.

Водночас обмежити право законодавчої ініціативи народних депутатів встановивши мінімальну кількість ініціаторів є недостатнім. Як на мене, слід надати виключне право Кабінету Міністрів України ініціювати не лише проект закону про державний бюджет, але й проекти законів про внесення змін до нього. Така позиція підтримується громадськими організаціями, що опікуються здійсненням інституційних реформ в Україні [4, с. 140]. Більше того, **уряд повинен мати виключне право ініціювати законопроекти, які регулюють сферу публічних фінансів, податків і зборів та банківську сферу**. Додатково на рівні внутрішніх документів уряду слід зробити більш гнучкою процедуру погодження в Кабінеті Міністрів України законопроектів, розроблених міністерствами. Це дозволить уряду відігравати більш активну роль у законодавчому процесі, як це існує у демократичних країнах.

Існують певні обмеження реалізації права на законодавчу ініціативу, які закладені на рівні Регламенту Верховної Ради. Регламент визначає, що якщо суб'єкт законодавчої ініціативи зареєстрував законопроект, то інший суб'єкт може зареєструвати альтернативний до нього законопроект протягом чотирнадцяти днів з моменту подання основного законопроекту. Водночас, на мою думку, Регламент неправильно визначає що є альтернативним законопроектом. Відповідно до Регламенту альтернативними є законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин (частина перша статті 100 Регламенту). З цим важко погодитися, оскільки якщо законопроекти за суттю повторюють положення, які регулюють суспільні відносини, то це ідентичні законопроекти, а не альтернативні. Тому в Регламенті слід визначити, що альтернативним є законопроект, який має той самий предмет, але різний спосіб регулювання одних і тих же суспільних відносин.

Попри те, що Регламент встановлює можливість реєстрації альтернативних законопроектів, ця норма часто не дотримується. Існує практика,

коли законопроект реєструють, а наступного дня парламент його приймає як закон.²⁸ В такому разі не дотримано не лише вимоги щодо права на альтернативну позицію щодо запропонованого правового регулювання, але й права на достатній час для ознайомлення із змістом законопроекту. Водночас слід зазначити, що вимога про те, що альтернативний законопроект повинен бути зареєстрований протягом певного часу з моменту реєстрації законопроекту є нелогічною. Суб'єкти законодавчої ініціативи можуть докласти багато зусиль для представлення альтернативного способу врегулювання проблеми, а парламент може взагалі прийняти рішення не розглядати такий законопроект. Тому, на мою думку, норму Регламенту щодо подання альтернативних законопроектів слід виписати таким чином, щоб строк для подання законопроектів розпочинався лише після взяття законопроекту до розгляду (тобто після включення до порядку денного сесії). Також слід встановити, що строк для подання альтернативного законопроекту може бути продовжений, якщо основний законопроект є досить великим за обсягом, оскільки неможливо напрацювати якісну альтернативу в короткий строк. Відсутність такої можливості призводить до того, що протягом визначеного строку суб'єкти права законодавчої ініціативи не можуть розробити альтернативний законопроект, а після спливу цього строку – зареєструвати у парламенті. Тому норма про альтернативні законопроекти часто порушується і законопроекти, які є альтернативними за суттю, реєструються як різні законопроекти. Причиною порушення цієї норми Регламенту є небажання уряду чи президента реєструвати свій законопроект як альтернативний.²⁹

Ще одне обмеження права на законодавчу ініціативу, встановлене у Регламенті, це неможливість повторного ініціювання на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях законопроекту, який вже був відхилений парламентом

²⁸ Проект закону №3812 наданий депутатам на ознайомлення 27.01.2016, а 28.01.2016 прийнятий в цілому.

²⁹ 17 грудня 2014 року народні депутати зареєстрували законопроект про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус суддів» (реєстраційний номер 1497). Через дев'ять днів Президент України зареєстрував проект закону «Про забезпечення права на справедливий суд», який фактично був альтернативним, тому парламент прийняв рішення розглядати та опрацьовувати ці законопроекти разом

(частина друга статті 107 Регламенту). Така норма покликана забезпечити можливість для людей передбачати свої дії, і є важливою для забезпечення юридичної визначеності. Якщо парламент відхилив якийсь законопроект, він має поважати своє рішення і утримуватися від розгляду цього ж законопроекту протягом найближчого часу. В українському парламенті ця норма не дотримується – як тільки закон є відхиленням суб'єкт законодавчої ініціативи, який його подав знову реєструє його, змінивши лише назву.

Для того, щоб суб'єкти законодавчої ініціативи не порушували норми про альтернативні та відхилені законопроекти слід насамперед змінити в Регламенті визначення альтернативних законопроектів, розробити чіткі критерії визначення альтернативного законопроекту та критерії визначення ідентичного законопроекту. Оскільки законопроекти можуть бути альтернативні чи ідентичні лише в частині, то слід встановити, який ступінь альтернативності чи ідентичності законопроектів є підставою для застосування норм про реєстрацію як альтернативного та відмову у реєстрації відхиленого законопроекту.

Насамкінець, зважаючи на те, що відповідно до законодавчої процедури, встановленої в Регламенті, законопроекти перед розглядом в пленарній залі мають бути опрацьовані парламентськими комітетами, Регламент встановлює, що повноваження щодо визначення головного комітету із опрацювання законопроекту належить спікеру парламенту – Голові Верховної Ради України. Водночас він це повноваження може делегувати в певній частині своїм заступникам (пункт 16 частини першої статті 78 Регламенту). Голова Верховної Ради України здійснює це повноваження відповідно до предметів відання комітетів, які затверджує парламент своєю постановою³⁰. Водночас сьогодні у постанові Верховної Ради предмети відання визначені настільки загально, що це часто дозволяє спікеру зловживати своїм повноваженням та передавати законопроекти на розгляд комітетів, предмет відання яких не відповідає

³⁰ Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» № 22-VIII від 04.12.2014

предмету регулювання законопроекту. Для того, щоб ця норма не порушувалась, слід звужити дискреційні повноваження спікера. Для цього потрібно чітко визначити предмети відання комітетів та встановити можливість оскарження рішення спікера щодо визначення головного комітету до комітету з питань регламенту або на розсуд зали парламенту. Водночас слід розглянути можливість передати це повноваження апарату Верховної Ради України або у інший колективний орган, де представлені представники парламентських фракцій.

2.5. Обговорення законопроектів

а) Зміст стадії

Обговорення законопроектів у парламентських комітетах та на пленарних засіданнях є надзвичайно важливою стадією законодавчої процедури, оскільки вона покликана гарантувати дотримання більшості її принципів. У переважній більшості парламентів обговорення законопроектів здійснюється шляхом трьох читань. У деяких країнах перше читання може бути об'єднане із внесенням законопроекту. Наприклад, у Великій Британії міністр спочатку представляє текст законопроекту в парламенті, і лише після схвалення законопроекту в першому читанні, його публікують як офіційний законопроект [17, с. 187]. Метою першого читання є прийняття рішення про те, чи взагалі прийняття такого закону є необхідним, парламент фактично здійснює допуск законопроекту до розгляду. У деяких країнах ця стадія відбувається лише в пленарній залі [14, с. 540], однак в інших, як і в Україні, перед голосуванням всім складом парламенту законопроект розглядає комітет. Фактично на першому читанні парламент повинен схвалити саму ідею законопроекту.

Друге читання полягає у дебатах щодо суті законопроекту, тобто моделі регулювання суспільних відносин, закладеній у ньому. Тут знову роль комітету різниться залежно від країни – у деяких комітет готує пропозиції до законопроекту, які розглядаються під час дебатів, в інших – комітет має *post*

factum врахувати ті пропозиції, які були погоджені під час дебатів [1, с. 304]. Законодавча процедура другого читання може надавати можливість внесення поправок до законопроекту, які визначають його модель.

Останнім етапом обговорення законопроекту є третє читання. Завданням третього читання є визначення способу впровадження погодженої моделі регулювання суспільних відносин. Саме тому третє читання полягає у розгляді поправок і пропозицій щодо того, як погоджена раніше модель буде втілюватись у життя. На етапі третього читання також можуть розглядати редакційні правки до законопроекту.

b) Дотримання принципів законодавчої процедури

Сама назва стадії говорить про те, що вона має забезпечити наявність дискусії. Тому завданням цієї стадії є забезпечити можливість всім учасникам законодавчого процесу та іншим зацікавленим суб'єктам висловити свою позицію щодо ідеї законопроекту, моделі вирішення проблеми та способу впровадження цієї моделі.

На стадії обговорення законопроектів важливо також забезпечити дотримання іншого принципу законодавчої процедури – прийняття закону в інтересах суспільства, а не в приватних інтересах членів парламенту чи уряду. Тому законодавча процедура має дозволити професійне обговорення законопроекту не лише політиками, але й представниками тих суспільних груп, інтереси яких законопроект зачіпає. Ба більше, має бути забезпечено безсторонній і професійний аналіз законопроекту експертами у сфері правового регулювання законопроекту для того, щоб члени парламенту і суспільство могли сформулювати свою позицію щодо законопроекту. Водночас законодавча процедура має надати можливість виявляти конфлікт інтересів у тих осіб, які приймають рішення щодо законопроекту. Йдеться передовсім про членів комітету, який розглядає законопроект. В демократичних країнах члени комітету або представники груп інтересів мають можливість заявляти про конфлікт інтересів інших членів комітету. Якщо є обґрунтована підозра в тому, що

парламентар буде упередженим під час розгляду законопроекту комітетом, комітет повинен мати можливість заборонити такому члену комітету брати участь у прийнятті рішення щодо законопроекту.

Дискусія щодо закону має сприяти досягненню консенсусу. Йдеться, в першу чергу, про дискусію в парламентських комітетах. Процедури, які регулюють спосіб проведення засідань комітетів, обговорення, мають сприяти пошуку спільних точок дотику у різних груп інтересів, не перешкоджати, щоб досягнені в результаті дискусії позиції були знівельовані бюрократичними перепонами. Тому комітети мають мати широкі повноваження щодо зміни законопроектів, які вони розглядають.

Надзвичайно важливим принципом законодавчої процедури, який стосується стадії обговорення законопроектів є її відкритість. Це означає, що вся інформація щодо обговорення законопроекту має бути в публічному доступі, а кожній зацікавленій особі має бути гарантоване право ознайомитись із результатами цього обговорення. Понад те, дуже важливо, щоб законодавча процедура давала цим особам достатньо часу для ознайомлення з результатами обговорення законопроекту, щоб скласти свою думку щодо нього та вплинути на членів парламенту вимагаючи підтримати або не підтримувати його.

Законодавча процедура має забезпечувати під час обговорення законопроектів наявність незалежної професійної оцінки щодо їх відповідності конституції. Зважаючи на те, що парламентарі часто можуть не розуміти всіх тонкощів конституції певної країни, у багатьох парламентах з цією метою діють посади спеціальних радників або окремі органи із юристів-конституціоналістів, завданням яких є тлумачити норми конституції для членів парламенту та учасників законодавчого процесу.

с) Завдання суб'єктів законодавчої процедури

На стадії обговорення законодавчої ініціативи беруть участь лише члени парламенту, які розглядають законопроект, та уряд, в особі його представників. На етапі першого читання уряд може мати кілька завдань. Якщо він представляє

свій законопроект, то його завданням є відстояти його перед членами парламенту та суспільства. Якщо ж розглядається законопроект, ініційований іншим суб'єктом законодавчої ініціативи, то уряд повинен представити свою позицію щодо цього законопроекту та пояснити, як цей законопроект співвідноситься із урядовою політикою у цій сфері. Водночас завданням парламентарів є з'ясувати, чи запропонована ідея відповідає інтересам людей, яких ці парламентарі представляють.

Під час другого читання в роль уряду додається більше завдань. Він повинен не тільки відстояти своє бачення моделі вирішення проблеми, але й шукати рівновагу між інтересом людей, представленим парламентарями, та можливостями держави щодо його реалізації, передовсім фінансовими. Парламентарі на етапі другого читання повинні шукати консенсус щодо моделі між виразниками різних суспільних інтересів та контролювати, чи модель, щодо якої є згода, відповідає загальним інтересам людей.

Оскільки на етапі третього читання відбувається обговорення способу впровадження моделі, погодженої на другому читанні, уряд повинен відстоювати своє бачення способу впровадження, шукаючи оптимальний спосіб, який дозволить задовольнити інтереси людей. Парламентарі, зі свого боку, мають контролювати, чи цей спосіб впровадження відповідає інтересам людей та чи не руйнує погоджену раніше модель.

d) Правове регулювання обговорення законопроектів в Україні та практика його застосування

В Україні процедура обговорення регулюється виключно Регламентом. Регламент встановлює чотири етапи розгляду та обговорення законопроекту – попередній розгляд та розгляд у трьох читаннях. На кожному з цих етапів відбувається обговорення в комітеті, винесення комітетом відповідного висновку, обговорення в пленарній залі парламенту та прийняття рішення. Регламент зазначає, що під час попереднього розгляду законопроекту комітет ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії

Верховної Ради (частина 3 статті 93 Регламенту). Фактично йдеться про допуск законопроекту до розгляду парламентом. Перше читання відповідно до Регламенту має полягати у обговоренні основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту, друге читання – у постатейному обговоренні, а третє – в розгляді редакційних виправлень законопроекту (статті 102, 116, 125 Регламенту). Отже, норми Регламенту, які встановлюють спосіб розгляду законопроектів в трьох читаннях, повністю відповідають практиці, яка склалась у демократичних країнах, більше того, існує додаткова стадія, яка має забезпечити відсутність редакційних неточностей у прийнятому парламентом законі.

На жаль, досвід показує, що реалізація цих норм не відповідає їх змісту. Стосовно більше ніж третини всіх прийнятих законів за досліджуваний період, парламент приймав рішення про їх включення до порядку денного сесії без необхідного висновку парламентського комітету. Понад те, існує практика, коли законопроекти включаються до порядку денного сесії списком без обговорення. Натомість перше читання, як показує досвід, не є обговоренням основних принципів, критеріїв чи структури законопроекту: насправді обговорюється необхідність прийняття законопроекту, тобто питання про допуск. Таким чином, процедура попереднього розгляду законопроектів не виконує свою функцію обговорення ідеї законопроекту і його допуску до розгляду парламентом, однак ця функція здійснюється на етапі першого читання, як і у більшості парламентів світу.

Друге читання в українському парламенті полягає у постатейному обговоренні законопроекту, тобто обговорюється текст законопроекту, фактично спосіб його впровадження, однак принципи, критерії та структура, тобто модель правового регулювання, так і не обговорюється. Це призводить до того, що чи не найважливіший етап обговорення законопроектів в українському парламенті відсутній. Після погодження ідеї обговорюється текст, а не те, як вирішуватиметься проблема. Депутати подають свої пропозиції не до моделі, закладеної в законопроекті, а до його тексту, і в такий спосіб «за деревами не

помічають лісу».

Як наслідок, пошук консенсусу щодо моделі регулювання суспільних відносин відбувається одночасно із напрацюванням текстуальних змін і не дає того результату, який можна було б досягти під час повноцінного обговорення моделі законопроекту. Також треба зазначити, що спосіб розгляду в другому читанні поправок, які подали депутати, дозволяє вже в пленарній залі ламати той консенсус, який був досягнутий під час обговорення у комітеті. Справа в тім, що будь-яка поправка, яку комітет схвалив, може бути поставлена на підтвердження, і якщо вона не набере необхідної кількості голосів, то вважається відхиленою. Це дуже часто призводить до того, що положення, які є результатами довгої дискусії у комітетах, одним голосуванням можуть бути зруйновані у пленарній залі.

Що стосується третього читання, то за перший рік роботи українського парламенту VIII скликання цю стадію законодавчого процесу пройшов лише один законопроект, та й той, з великою впевненістю можна вважати, що потрапив на третє читання через небажання політичних сил його приймати в цілому.³¹ Натомість розгляд редакційних поправок до законопроекту і уточнення неузгодженостей насправді відбувається вже після схвалення парламентом законопроекту. Це так зване «техніко-юридичне доопрацювання», коли секретаріат комітету та Апарат Верховної Ради здійснюють остаточне доопрацювання законопроекту та вносять зміни, які були проголосовані під час розгляду в другому читанні. Це призводить до того, що депутати, приймаючи рішення щодо законопроекту, практично ніколи не знають остаточної редакції, в якій він буде прийнятий.

Практика розгляду законопроектів у Верховній Раді свідчить про те, що в українському парламенті лише один з етапів обговорення законопроекту, а саме питання про допуск, виконує свою функцію. Інші етапи або відсутні, або змішані

³¹ Проект закону «Про реструктуризацію зобов'язань за кредитами в іноземній валюті» реєстраційний номер 1558-1 спочатку був відправлений на третє читання, а після його прийняття у третьому читанні більше ніж півроку не підписувався Головою Верховної Ради України

докупи, що не дозволяє досягти їхньої мети та призводить до того, що законопроекти, щодо яких був досягнений консенсус, не виносяться на голосування парламенту через страх зруйнувати досягнений консенсус. Такі законопроекти провалюються через те, що консенсус, досягнутий в комітетах, можна дуже легко зруйнувати. Тому навіть якщо закон все-таки приймається він дуже часто одразу потребує внесення змін.³²

е) Обговорення законопроектів в Україні: шляхи вдосконалення

Наведені вище приклади ще раз переконують у тому, що процедуру обговорення законопроектів в українському парламенті слід змінити, привівши її у відповідність до світової практики. **Етап попереднього розгляду слід скасувати**, зважаючи на те, що по-перше, функція допуску здійснюється під час першого читання, а по-друге – ця норма фактично не виконується парламентом саме через те, що вона дублюється в подальшому. У Регламенті **слід визначити, що перше читання полягає у прийнятті рішення щодо допуску законопроекту до розгляду в парламенті шляхом включення його до порядку денного сесії**. Натомість завданням **другого читання**, як і у парламентах інших країн, **визначити обговорення моделі законопроекту і дозволити депутатам подавати поправки щодо зміни цієї моделі**. Такі поправки мають стосуватися не тексту законопроекту, а його ключових принципів і структури. Врешті, **третє читання має полягати у обговоренні поправок до тексту законопроекту, зміненого у результаті погодженої на другому читанні моделі**.

³² Яскравий приклад того, що етапи обговорення і розгляду законопроектів не виконують свої функції є закон «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015, який парламент прийняв в грудні 2015 року (реєстраційний номер законопроекту 2490). Цей законопроект був внесений до парламенту урядом в березні 2015 року, його було включено до порядку денного сесії без висновку комітету на початку квітня, а в кінці квітня цей закон вже був прийнятий у першому читанні без обговорення його моделі. Однак через те, що парламент не погодив модель законопроекту членам робочої групи довелося шукати консенсус щодо цієї моделі, однак вони були формально обмежені змістом тих поправок, які депутати подали до тексту законопроекту. Це призвело до того, процес узгодження моделі законопроекту йшов паралельно із написанням його тексту, що затягнуло процес підготовки законопроекту і він готувався протягом півроку. В результаті викривленості процедури обговорення закон, який прийняв парламент, був значно змінений порівняно із тим, який ініціював уряд, багато його положень були недоопрацьовані, і, в результаті, вже через півроку після набрання ним чинності до нього вносились зміни, якими змінювали його модель.

На етапі третього читання слід встановити, що рішення комітету щодо поправок можуть змінюватись лише, якщо за це проголосувала більшість парламентарів. В такий спосіб консенсус, досягнутий в результаті дискусії, буде важче зруйнувати.

Є також інші проблеми, які виникають на етапі обговорення законопроектів. Зокрема, Регламент встановлює, що з моменту, коли комітет підготував законопроект для розгляду парламентом і прийняв відповідний висновок, має пройти певний строк, доки цей законопроект може розглядатись в пленарній залі. Для розгляду питання про включення до порядку денного сесії – два дні, для розгляду законопроекту в першому читанні – сім днів, для розгляду в другому читанні – десять днів³³. Ці норми покликані забезпечити можливість для парламентарів ознайомитись із рішенням комітету і мати достатньо часу для встановлення своєї позиції щодо законопроекту. Забезпечення такої можливості є вимогою одного з принципів законодавчої процедури. Однак ця норма, на жаль, не дотримується. Зокрема включення до порядку денного сесії більше двох третин законопроектів, які прийняла Верховна Рада, відбулось без відповідного висновку комітету або ж з порушенням строку на ознайомлення з ним. Без дотримання строку на ознайомлення були прийняті більше половини законів у першому читанні та майже половина – у другому читанні. Це призводить до того, що рішення депутатів щодо законопроектів є неосмисленими, оскільки вони не мають достатньо часу для ознайомлення із текстами, які виносяться на голосування.

³³ Тут перше та друге читання вживають у значенні, яке встановлене у Регламенті

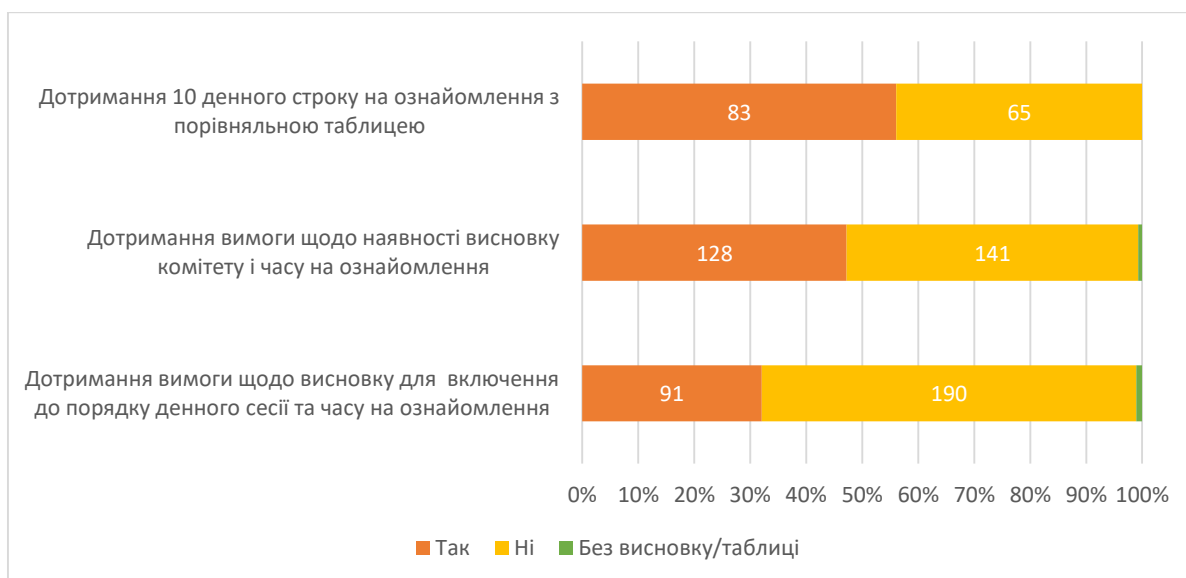


Рис. 7. Дотримання строків на ознайомлення з висновками парламентських комітетів

Водночас ця проблема пов'язана з іншою однією – Регламент не встановлює способу обчислення строків, які у ньому зазначені. Це дуже важливо під час обчислення строків на подання поправок до законопроектів, ініціювання альтернативних законопроектів, обчислення строків для надання висновків. Загальна практика полягає в тому, що строки починають обчислюватись з дня наступного за днем, про який йдеться. Однак трапляються випадки, коли різні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради по-різному їх обчислюють. Ще одна пов'язана із цим проблема – це те, що строки обчислюються в календарних днях і враховують вихідні дні. Часто строк припадає на вихідний день, але оскільки Апарат Верховної Ради у вихідні дні не працює, виконати вимогу щодо дотримання строку неможливо. Тому слід або обчислювати строки у робочих днях, як це часто зустрічається в законах, або встановити правило перенесення строку на наступний робочий день, якщо останній день строку припадає на вихідний.

Важливим також є забезпечення професійного підходу під час обговорення законопроектів. Саме для цього в Апараті Верховної Ради існують окремі підрозділи, які відповідають за експертний та юридичний аналіз законопроектів. Це Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління. Головне науково-експертне управління готує експертні висновки до першого читання, а Головне юридичне управління – юридичний висновок до другого

читання. Проте комітети дуже часто нехтують висновками цих управлінь і приймають рішення, які прямо суперечать цим висновкам. Водночас слід визнати, що виникають ситуації, коли під час розгляду законопроекту комітетом піднімаються питання юридичного характеру, які не розглядало Головне юридичне управління, і депутати приймають рішення без компетентного коментаря. Часто дискусії приводять до консенсусного рішення, яке втім не відповідає Конституції України. Тому слід визнати, що будь-які обговорення законопроектів потребують постійної участі відповідальних експертів Головного юридичного управління для того, щоб запобігти прийняттю законів, які суперечать Конституції.

Важливо пам'ятати, що законодавча процедура не мала би перешкоджати прийняттю закону, щодо якого є консенсус у парламенті. Тому потрібно уникати норм, які не дозволяють розглядати такі рішення виключно через формальні підстави.³⁴ Зазвичай що такі формальні підстави часто використовують політичні сили, які не хочуть прийняття законопроекту, однак під час відкритого обговорення в комітеті не можуть публічно висловити таку позицію. Законодавча процедура повинна унеможливлувати такі випадки. З цією метою регламенти багатьох парламентів надають можливість відступати від встановленої процедури якщо з цього приводу є консенсус. Важливо, щоб таке відступлення враховувало позицію меншості у парламенті, адже для неї процедура є одним із найважливіших способів захисту своїх інтересів. Тому, як

³⁴ Наприклад, під час розгляду проекту закону «Про тимчасово окуповану територію України» (реєстраційний номер 3593) члени комітету дійшли згоди про необхідність зміни моделі, яка закладена в законопроекті. Оскільки Регламент не дозволяє змінювати текст законопроекту перед першим читанням, то було прийнято рішення зареєструвати доопрацьований законопроект. В такий спосіб був зареєстрований законопроект із номером 3593-д. Після повторного розгляду законопроекту комітетом, була створена робоча група, до роботи якої було залучено багато експертів і представників громадськості. Робоча група доопрацювала законопроект і підготувала його нову редакцію. На своєму засіданні комітет підтримав напрацювання робочої групи, однак через формальні підстави не міг прийняти рішення щодо цієї редакції законопроекту. Доопрацьований законопроект зареєструвати можна лише один раз, тому знову зробити це не вдалося. В такий спосіб законопроект, який був включений в порядок денний сесії та розглянутий і схвалений комітетом не міг просуватися далі. Після того як депутати зареєстрували цей законопроект (реєстраційний номер 6400) як новий, він знову потребує включення до порядку денного сесії, що відтягує момент його прийняття парламентом. Більше того, під час визначення комітету для розгляду нового законопроекту спікер передав його на розгляд до комітету, який його не розглядав раніше. Отже, законопроект, щодо якого був досягнутий консенсус у комітеті, з формальних підстав не може бути розглянутий парламентом.

на мене, Регламент повинен дозволити відступ від процедури лише, якщо для цього є письмова згода фракцій, які складають дві третини складу парламенту. Таким чином позиція меншості буде врахована, але законопроекти, щодо яких є консенсус, можуть бути прийняті без зволікання.

2.6. Прийняття закону

a) Зміст стадії

Після того, як в парламентському комітеті був знайдений консенсус щодо законопроекту, він має бути прийнятий парламентом. Це найчастіше відбувається шляхом голосування членів парламенту за підготовлений в результаті обговорення законопроект. У двопалатних парламентах для прийняття закону потрібна згода обидвох палат, однак у деяких випадках можуть застосовуватись окремі процедури, де згода однієї з палат є достатньою. У деяких парламентах допускається, щоб рішення про прийняття законопроекту приймалось без формального голосування, тобто з мовчазної згоди. Це стосується незначних законопроектів, щодо яких немає дискусії. Такі законопроекти додаються до окремого списку, який є публічним, і якщо протягом певного часу жоден з членів парламенту не висловить незгоду щодо прийняття такого законопроекту, він вважається прийнятим.

b) Дотримання принципів законодавчої процедури

З точки зору принципів законодавчої процедури стадія прийняття законопроекту важлива саме для забезпечення легітимності закону. Легітимність закону визначається не тільки тим, що більшість членів парламенту підтримали закон, а й тим, що повністю дотримана законодавча процедура, як того вимагає конституція країни чи закон. Також важливо пам'ятати, що люди мають вважати прийнятий закон легітимним. Для цього важливо, щоб прийняття закону було публічним.

с) Завдання суб'єктів законодавчої процедури

Що стосується ролі суб'єктів законодавчої процедури, то у цій стадії бере участь лише парламент, оскільки лише орган, обраний людьми, і який їх представляє, може приймати закони.

d) Правове регулювання прийняття законів в Україні та практика його застосування

Конституція України встановлює, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім окремих випадків, визначених Конституцією України (стаття 91 Конституції України). Український парламент приймає рішення виключно на своїх пленарних засіданнях лише шляхом голосування (частина друга статті 84 Конституції України), а народні депутати повинні здійснювати голосування особисто (частина третя статті 84 Конституції України).

Однією із основних проблем дотримання законодавчої процедури в українському парламенті на стадії прийняття закону є практика голосування одним депутатом за іншого. Лише за 2017 рік представники Громадського руху ЧЕСНО зафіксували 19 фактів порушення конституційної вимоги персонального голосування у Верховній Раді України.

Окрім цього існує ще кілька процедур, які постійно порушуються в українському парламенті. Регламент дозволяє відійти від вимоги розгляду законопроекту в кількох читаннях і встановлює, що законопроект може бути прийнятий в цілому, якщо його визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів законодавчої ініціативи та Головного науково-експертного та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради (частина друга статті 102 та частина друга статті 114 Регламенту). Ця норма, проте, не стосується законопроектів, які містять більше, ніж 100 статей. Слід зазначити, попри те, що юридично існує можливість запобігти прийняттю законопроекту в

цілому, якщо депутат заявить про зауваження до його змісту, однак на практиці ця норма повністю ігнорується. Близько половини всіх законів, які прийняла Верховна Рада VIII скликання протягом першого року своїх повноважень, були остаточно прийняті в першому читанні. Ба більше, закон «Про судоустрій і статус суддів» (реєстраційний номер №4734), кількість статей в якому перевищувала сотню, був остаточно прийнятий влітку 2016 року одразу в першому читанні.

Ще одним порушенням законодавчої процедури, яке часто трапляється на стадії прийняття закону, є повторне неодноразове ставлення на голосування законопроектів, які не були підтримані парламентом. Регламент встановлює, що якщо парламент не підтримав законопроект, не прийняв рішення про його доопрацювання в комітеті чи опублікування для всенародного обговорення, то він вважається відхиленням (частина третя статті 114 Регламенту). Водночас існує практика, коли після того, як законопроект не набрав необхідної кількості голосів, Голова Верховної Ради ставить на голосування питання про повернення до цього питання, та після кількох спроб закон врешті приймається.³⁵ Така практика є неприйнятною, оскільки в очах суспільства легітимність прийнятого в такий спосіб закону є сумнівною, а неодноразове повернення до голосування зазвичай використовується для того, щоб прийняти закон через неперсональне голосування.

е) Прийняття законів в Україні: шляхи вдосконалення

Слід визнати, що Конституція України встановила високі вимоги щодо прийняття рішень, які не характерні для більшості демократичних країн. У більшості парламентів для прийняття звичайних законів достатньо, щоб за це проголосувала більшість від присутніх на засіданні членів парламенту, але існує

³⁵ Яскравим прикладом такого порушення є прийняття закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень)» №578- VIII від 02.07.2015 (проект закону №2667 від 17.04.2015) коли Голова Верховної Ради ставив на голосування «повернення до розгляду» 8 разів та «ухвалення проекту у другому читанні та в цілому» 4 рази.

вимога, щоб участь у голосуванні брали щонайменше половина складу парламенту. Існує думка, що такі вимоги щодо прийняття законів є занадто суворими, і потрібно знизити вимоги до звичайної більшості [4, с. 141]. Я теж погоджуюсь із таким твердженням, оскільки необхідність прийняття законів більшістю від конституційного складу призводить до кількох негативних наслідків.

По-перше, ця процедурна вимога знеохочує депутатів брати участь у пленарних засіданнях та у голосуванні, адже за такої системи прийняття рішень важливими є лише голоси на підтримку закону. Якщо перед початком голосування відомо, що існує достатня кількість голосів, щоб підтримати законопроект, то участь у засіданні депутатів, які не підтримують його, позбавлена будь-якого сенсу. У випадку, якби закон приймався більшістю від присутніх, для прийняття рішення важливим був би не тільки кожен голос в підтримку закону, але й кожен голос «проти» та «утримався». В такому разі закон є прийнятим лише тоді, коли кількість голосів «за» перевищує кількість голосів «проти» та «утримався». Така система також стимулює дискусію між партіями, які представляють більшість, та опозицією, адже останні отримують більше важелів впливу на прийняття рішення (якщо партійна дисципліна опозиції є на більш високому рівні, то, маючи в пленарній залі в момент голосування більше голосів, ніж партії влади, можна заблокувати прийняття закону або вимагати врахування принципових позицій).

По-друге, зважаючи на те, що робота депутата не зводиться лише до присутності на пленарних засіданнях, але й полягає у роботі з виборцями, контролі виконавчої влади, міжнародній діяльності, не завжди можливо поєднати цю діяльність із присутністю в пленарній залі. У Верховній Раді VIII скликання були випадки, коли через участь у органах міжпарламентської співпраці кілька десятків депутатів не змогли взяти участь у пленарних засіданнях, що призвело до «паралічу парламенту» – жодне рішення не могло бути прийняте.

Тому слід внести зміни до статті 91 Конституції України та визначити, що

Верховна Рада приймає закони та інші акти більшістю від присутніх народних депутатів, за умови присутності під час голосування щонайменше половини від її конституційного складу. Така пропозиція підтримується багатьма експертами і міститься рекомендаціях Місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, затверджених постановою Верховної Ради.³⁶

Водночас у Конституції України слід визначити перелік законів, для прийняття яких потрібна більшість від конституційного складу парламенту. Це так звані органічні закони, які існують у багатьох країнах. Наприклад, в Румунії органічними законами є закони, які визначають виборчу систему, порядок проведення виборів та референдумів, діяльність партій, засади діяльності уряду, судів, кримінальне покарання, засади освітньої системи тощо.³⁷ Як на мене, в Україні органічними законами можна визначити щонайменше закони, які встановлюють виборчу систему і процедуру проведення виборів та референдумів, засади діяльності політичних партій, Кабінету Міністрів, Верховної Ради, Президента України, Конституційного Суду України, закони про статус суддів та судоустрій, закон, який встановлює кримінальну відповідальність, а також інші закони, визначені в частині першій статті 92 Конституції.³⁸ Також дуже важливо, щоб закон про державний бюджет приймався абсолютною більшістю голосів парламенту.

Однак ще до внесення змін до Конституції можна спростити вимоги до прийняття рішень у парламенті на рівні Регламенту. Зокрема, варто застосувати вимогу щодо голосування більшістю від присутніх щодо внесення законопроектів до порядку денного сесії, прийняття їх у першому читанні та з процедурних питань. Така норма не суперечитиме статті 91 Конституції,

³⁶ Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» № 1035-VIII від 17.03.2016 (<http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>)

³⁷ Конституція Румунії - http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c1s3sba73

³⁸ Серед переліку є такі питання, які не варто відносити до сфери регулювання органічних законів. Це, наприклад, правовий режим державного кордону.

оскільки вимога щодо голосування більшістю від конституційного складу стосується лише остаточного рішення щодо прийняття закону. В такий спосіб парламент зможе більш ефективно побудувати механізми досягнення консенсусу під час обговорення законопроектів та підвищить шанси на успішне прийняття законопроектів, щодо яких консенсус був досягнутий. Як на мене, введення норми про прийняття рішень більшістю від присутніх має віддохотити членів парламенту від порушення вимог Конституції щодо неперсонального голосування.

На стадії прийняття закону важливим є дотримання принципу відкритості – парламент повинен приймати закони публічно. Конституція України дозволяє проведення закритих пленарних засідань парламенту, але не встановлює, що на таких засіданнях можна приймати закони. Світова практика показує, що закриті засідання проводяться для обговорення інформації з обмеженим доступом. Оскільки закон встановлює правила, яких повинні дотримуватись всі члени суспільства, для них має бути зрозумілою мотивація членів парламенту під час його прийняття. Ба більше, не має виникати жодних сумнівів у тому, що закон був прийнятий під час відкритої дискусії між парламентарями і жоден суб'єкт не здійснював тиску на них. Показовим у цьому випадку є прийняття у вересні 2014 року законів «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (№ 1680-VII від 16.09.2014) та «про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей» (реєстраційний номер 5082). Парламент голосував за обидва законопроекти на закритому пленарному засіданні із вимкненим таблом. Офіційний веб-сайт українського парламенту досі не містить інформації про результати голосування народних депутатів щодо цих законів, що викликає великі сумніви в тому, чи були вони насправді підтримані українським парламентом, а якщо так, то чи не здійснювався при цьому тиск на народних депутатів. Такий спосіб прийняття закону є грубим порушенням принципів законодавчої процедури, тому парламент повинен утриматися від повторення такої практики в майбутньому і заборонити прийняття законів на закритих

засіданнях парламенту.

Що стосується неперсонального голосування народними депутатами, то потрібно запровадити ефективний механізм притягнення їх за це до відповідальності. В Регламенті вже існує процедура, яка дозволяє скасовувати результати голосування, якщо було зафіксовано, що депутат голосує не за себе. Однак дієвість цього механізму повністю залежить від волі Голови Верховної Ради. Водночас ще кілька років тому існувала ідея щодо запровадження технічних інструментів забезпечення персонального голосування у Верховній Раді. Це так звана «сенсорна кнопка», яка б змушувала парламентарів голосувати одночасно двома руками, тим самим унеможлиблюючи голосування за іншого депутата. На жаль, ця ідея так і не була втілена в життя. В парламентах інших країн теж використовують технічні засоби контролю, однак, як на мене, в Україні потрібно встановити кримінальну відповідальність за порушення вимоги Конституції щодо особистого голосування за прикладом Польщі.³⁹ Водночас слід визнати, що без незалежної прокуратури та судів сподіватися на притягнення депутатів до кримінальної відповідальності годі.

Для того, щоб унеможливити ситуації, коли закони остаточно приймаються у першому читанні, слід значно обмежити таку можливість у Регламенті. Парламент загалом може приймати закон у першому читанні, але це повинно відбуватись у виняткових випадках і не має ставати постійною практикою. Тому оптимально було б застосувати процедуру, яку я раніше пропонував застосовувати для одноразового відступлення від вимоги щодо дотримання строків на ознайомлення із висновками комітетів. Письмова згода фракцій, які складають дві третини складу парламенту була б достатньою для врахування думки меншості. Водночас такий механізм не може застосовуватись до законопроектів, які є великими за змістом.

³⁹ Минулого року у польському Сеймі зафіксували як один з депутатів голосував за іншого на його прохання. Відповідно до судової практики в Польщі неособисте голосування вважається підrobкою офіційного документа, і відповідальність за порушення може сягати п'яти років позбавлення волі не лише особи, яка голосувала за іншого, але й парламентаря, який просив це зробити за нього.

Для того, щоб звести до мінімуму відхилення в пленарній залі законопроектів, щодо яких досягнений консенсус у комітетах, слід запровадити проведення політичних консультацій у випадках, коли для прийняття закону не вистачає лічених голосів. Тому статтю 114 слід доповнити нормою про те, що у випадку, коли жодна з пропозицій не набрала достатньої кількості голосів, головуєчий на засіданні може оголосити перерву для проведення політичних консультацій, а після їх завершення, він може поставити питання на голосування лише один раз. Тільки після цього закон повинен вважатися відхиленим.

2.7. Підписання та опублікування

а) Зміст стадії

Підписання та опублікування закону (часом їх ще називають санкціонування та промугація) є останньою стадією законодавчої процедури. За прийняттям закону парламентом слідує його підписання спікером, який засвідчує волю парламенту, та передає закон на підпис главі держави або главі уряду (залежно від моделі державного правління), закон офіційно опубліковується і набирає чинності. Водночас суб'єкт, який підписує закон, може мати право вето – відмовитись підписувати закон. Зазвичай це право обмежене певними підставами. В такому разі закон повертається до парламенту, який може подолати право вето і зобов'язати відповідного суб'єкта підписати закон. Кількість голосів парламенту, необхідна для подолання вето є різною для різних країн. Що стосується права вето у глави держави, то якщо він не є главою виконавчої влади, то право вето у нього значно обмежене.

У Сполучених Штатах Америки президент є одночасно главою держави і виконавчої влади, тому він зберіг за собою право вето, оскільки саме він є відповідальним як глава уряду за виконання закону. Зараз президенти Сполучених Штатів Америки досить часто використовують погрозу використання вето під час боротьби у парламенті за ті чи інші положення в

законі, однак така практика склалась лише після 30-х років XX століття [12, с. 266]. Вето президента має бути подолане двома третинами голосів кожної палати парламенту.

У Франції, де президент є одночасно главою держави і главою виконавчої влади, він теж має право вето, однак це право неабсолютне, і президент має отримати згоду прем'єр-міністра.⁴⁰

У свою чергу, в республіках, де глава держави не є главою виконавчої влади, він може зберігати право вето, однак здійснювати його він може лише зі згоди глави виконавчої влади. У Німеччині право вето мають федеральний канцлер та президент, але підставою для цього є неконституційність закону. Водночас федеральний канцлер може також ветоувати закон, якщо редакція, прийнята парламентом, визначила більші витрати на реалізацію закону, ніж пропонував уряд першопочатково [25. с. 368]. Польський глава держави, який теж не є главою виконавчої влади, може оспорювати до конституційного суду конституційність закону, прийнятого парламентом, і якщо конституційний суд підтвердить неконституційність – президент може накласти вето на такий закон. Президент також може вимагати у парламенту додатково підтвердити прийняття закону трьома п'ятими голосів присутніх за умови присутності щонайменше половини складу у кожній палаті.

б) Дотримання принципів законодавчої процедури

Стадія підписання закону важлива з точки зору забезпечення відповідності закону конституції. Процедура підписання має гарантування, що закон, прийнятий парламентом, набуде чинності, крім випадків коли він визнаний неконституційним, або якщо уряд відмовиться його підписувати через неможливість виконання. В такому разі право повторно підтвердити прийняття закону знову належить парламенту як представницькому органу. В разі якщо

⁴⁰ Конституція Франції - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleII>

закон підписано, він має бути опублікований для людей, які повинні розуміти час, з якого положення закону будуть для них обов'язковими.

с) Завдання суб'єктів законодавчої процедури

Завдання суб'єктів законодавчої процедури на стадії підписання та опублікування є досить простими. Спікер парламенту посвідчує рішення парламенту, глава держави від її імені визнає закон і у певних випадках може наполягти на перевірці його конституційності. Опублікування закону здійснює глава держави або уряд.

д) Правове регулювання підписання та опублікування законів в Україні та практика його застосування

В Україні вимоги щодо підписання та опублікування законів містяться у статті 94 Конституції України, декількох статтях Регламенту та Указі Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»⁴¹.

Конституція встановлює, що закон, прийнятий парламентом, підписує Голова Верховної Ради і невідкладно направляє його президентові. Глава держави у свою чергу повинен протягом п'ятнадцяти днів його підписати та опублікувати або повернути до парламенту для повторного розгляду. Конституція встановлює презумпцію підписання закону: закон вважається схваленим Президентом України і повинен бути підписаним та оприлюдненим, якщо протягом встановленого строку Президент України не повернув закон до парламенту. Верховна Рада може подолати вето Президента двома третинами від її конституційного складу. В такому разі Президент України повинен його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів, а в разі якщо він цього не зробить, закон може підписати та опублікувати спікер парламенту самостійно.

⁴¹ Попри те, що відповідно до Конституції України Президент України не має повноважень встановлювати порядок опублікування законів, станом на сьогодні цей акт є чинним.

Аналіз дотримання процедури під час прийняття законів українським парламентом свідчить про те, що існують серйозні порушення Конституції України і на стадії підписання і опублікування закону. Передовсім йдеться про недотримання строків підписання прийнятих законів. Якщо строк, протягом якого, Президент України повинен підписати закон, визначений в Конституції України, то строк підписання закону Головою Верховної Ради України встановлений у Регламенті. Цей строк не повинен перевищувати п'ятнадцяти днів з моменту прийняття закону. Цей час використовується для того, щоб остаточно доопрацювати текст закону та дати можливість депутатам оскаржити результати голосування, якщо для цього є підстави. З усіх законів, що були прийняті Верховною Радою VIII скликання, близько 7% були підписані спікером з порушенням встановленого строку. Найпоказовішим є випадок, коли Голова Верховної Ради зволікав з підписанням закону більше ніж півроку – цілих 202 дні⁴². Також існує приклад коли Голова Верховної Ради України VII скликання взагалі не підписав закон аж до припинення повноважень цього скликання парламенту.⁴³ Це спричинило юридичну невизначеність – чи може цей закон бути коли-небудь підписаний, наприклад Головою Верховної Ради України наступного скликання? Як на мене, такий закон слід вважати відхиленням у зв'язку з припиненням повноважень парламенту, який його прийняв.

⁴² Йдеться про проект закону «Про реструктуризацію зобов'язань за кредитами в іноземній валюті» (реєстраційний номер 1558-1).

⁴³ Йдеться про Закон «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей» (реєстраційний номер 5082).

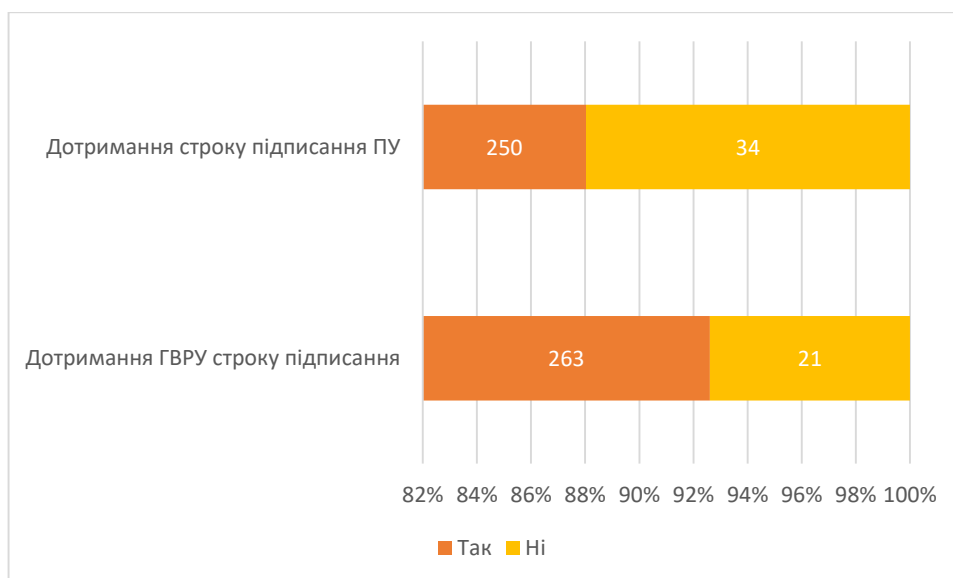


Рис. 7. Дотримання строків підписання законів Головою Верховної Ради України та Президентом України

Що стосується підписання законів Президентом України, то досліджений масив законів вказує на те, що більше 12% законів, які потрапляють на підпис Президентів України, підписуються або повертаються до парламенту із порушенням строку, визначеного в Конституції України. Норма частини третьої статті 94 Конституції говорить, що закон, який Президент України не ветоував протягом визначеного часу є схваленим, але має бути підписаний і опублікований самим же главою держави. У ситуації, коли Президент України повертає закон у парламент після спливу встановленого строку виникає питання: чи є цей закон схвалений на підставі норми Конституції України попри те, що Президент України його ветоував? Як на мене, відповідь очевидна. Недобросовісне ставлення глави держави до свого повноваження накладати вето на закон не може скасовувати пряму норму Конституції України. Водночас юридичних механізмів зобов'язати Президента України підписати такий закон немає.

е) Підписання та опублікування законів: шляхи вдосконалення

Щодо непідписання закону Головою Верховної Ради України

Щоб запобігти в майбутньому виникненню ситуацій, коли Голова Верховної Ради України не підписує закон, прийнятий парламентом, потрібно в

визначити юридичні наслідки такого непідписання. Зокрема, зважаючи на те, що нинішня норма Конституції України дозволяє підписувати закони лише Голові Верховної Ради України, слід розглянути можливість внесення змін, якими дозволити Першому заступнику Голови Верховної Ради України підписувати закон після спливу строку, призначеного для підписання закону спікером. Однак без змін до Конституції вже зараз на рівні Регламенту можна визначити, що закон вважається відхиленням, якщо Голова Верховної Ради України його не підписав протягом сесії, на якій закон був прийнятим. Така норма суперечить принципу, що закон прийнятий парламентом має набирати чинності, і фактично легалізує мовчазне вето Голови Верховної Ради. Однак в цьому випадку слід шукати балансу між принципом законодавчої процедури та необхідністю забезпечити визначеність щодо долі закону. Тому, як на мене, така норма є вимушеним кроком.

Щодо права вето Президента України

Щодо права вето Президента України, то виникає питання про те чи може глава держави, який не є главою виконавчої влади, мати право ветовати закон і якщо так, то з яких підстав? Зараз Президент України не обмежений жодними рамками щодо можливого вето. Один із законів глава держави ветовав, обґрунтовуючи це тим, що закон не забезпечує комплексного підходу вирішення проблеми⁴⁴. Така широка дискреція дозволяє використовувати право вето як інструмент політичного впливу і ставить під сумнів статус парламенту як єдиного органу законодавчої влади. У зв'язку із цим пропонується звести право вето Президента України виключно до можливості поставити під сумнів конституційність закону. При цьому рішення про конституційність закону має приймати не сам глава держави, а Конституційний Суд України. Якщо ж протягом встановленого строку глава держави не підписав прийняти закон та не

⁴⁴ Йдеться про проект закону «Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо статусу працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60249

оспорив його конституційність, такий закон може підписати та опублікувати Голова Верховної Ради. Запропоновані рекомендації потребують змін до Конституції України. Слід визнати, що без внесення цих змін обмежити на законодавчому рівні дискрецію глави держави щодо права вето неможливо.

Водночас слід визнати, що Конституція України не дає жодної можливості уряду заблокувати набрання чинності прийнятого закону. Оскільки правом вето в багатьох країнах володіє саме глава виконавчої влади, то можливо під час внесення змін до Конституції України слід розглянути питання надання Прем'єр-міністрові права вето з його обґрунтуванням. Це фактично той обсяг права вето, який зараз існує у Президента України.

Що стосується подолання вето, то, як на мене, до Конституції України слід внести зміну, яка дозволить долати вето більшістю від конституційного складу парламенту.

2.8. Висновки до розділу

Законодавчу процедуру можна поділити на чотири стадії, залежно від функцій, які вона виконує:

- 1) законодавча ініціатива;
- 2) обговорення законопроекту;
- 3) прийняття закону;
- 4) підписання та опублікування.

Кожна із цих стадій забезпечує дотримання кількох принципів законодавчої процедури. На кожній стадії законодавчої процедури суб'єкти законодавчого процесу повинні виконувати завдання, які впливають із їхньої природи. Невиконання парламентом, урядом та главою держави цих завдань або виконання завдань, які притаманні іншому суб'єкту, призводять до недотримання принципів законодавчої процедури.

Законодавча процедура в Україні має ряд недоліків, які суперечать принципам законодавчої процедури. Ці недоліки закладені як на рівні

Конституції України, так і на рівні Регламенту. Наявність цих недоліків призводить до прийняття парламентом неякісних законів в їх загально-соціальному розумінні. Для виправлення вад законодавчої процедури слід передовсім внести зміни до Конституції України, які б:

- позбавили Президента України права законодавчої ініціативи;
- встановили, що закони та інші акти Верховна Рада України приймає більшістю від присутніх народних депутатів за умови присутності під час голосування щонайменше половини конституційного складу парламенту;
- визначили перелік органічних законів, які повинні прийматися більшістю від конституційного складу парламенту;
- уповноважили Першого заступника Голови Верховної Ради України підписувати закон після спливу строку, призначеного для його підписання Головою Верховної Ради України;
- обмежили право вето Президента України виключно до питань конституційності закону;
- уповноважили Голову Верховної Ради України підписувати та опубліковувати закон в разі якщо протягом визначеного строку Президент України не підписав прийнятий закон та не наклав вето;
- дозволили подолання вето Президента України у парламенті більшістю від його конституційного складу.

ВИСНОВКИ

Законодавча процедура – це юридично визначений порядок (правила), відповідно до якого приймаються закони. Її слід відрізняти від законодавчого процесу, під яким розуміємо діяльність суб'єктів щодо підготовки, розгляду і прийняття законів.

Законодавча процедура є невід'ємним елементом парламентської процедури. З природи парламенту можна вивести десять принципів законодавчої процедури, відповідно до яких законодавча процедура повинна гарантувати, що:

- 1) закон приймають представники народу, а уряд лише отримує уповноваження на його виконання;
- 2) закон приймають в інтересах суспільства, а не у власних інтересах парламентарів/уряду;
- 3) закон приймають в результаті дискусії, коли звучать різні думки щодо проблеми, яку вирішує закон;
- 4) дискусія з приводу закону приводить до досягнення консенсусу і слугує полегшенням для сторін;
- 5) закон обговорюють і приймають відкрито;
- 6) закон відповідає конституції;
- 7) в людей є можливість і достатньо часу для ознайомлення зі змістом закону;
- 8) закон є легітимним, тобто є згода більшості представників народу для його прийняття, але така, що не перешкоджає його прийняттю;
- 9) закон доведений до відома людей;
- 10) прийнятий закон набуває чинності в установленому порядку.

Законодавчу процедуру можна поділити на чотири стадії, залежно від функцій, які вона виконує: законодавча ініціатива, обговорення законопроекту, прийняття закону, підписання та опублікування закону.

Кожна із цих стадій забезпечує дотримання кількох принципів законодавчої процедури. На стадії законодавчої ініціативи принципи законодавчої процедури дотримані якщо:

- текст законопроекту є публічним;
- суспільство та члени парламенту мають достатньо часу, щоб сформулювати свою думку про законопроект;
- суб'єкти законодавчої ініціативи мають можливість запропонувати альтернативні законопроекти.

Для дотримання принципів законодавчої ініціативи під час обговорення законопроекту потрібно:

- уможливити запобігання конфлікту інтересів зі сторони парламентарів;
- гарантувати професійне обговорення законопроекту;
- дати можливість заінтересованим суспільним групам висловити свою позицію щодо законопроекту;
- щоб бюрократичні правила не перешкоджали реалізовувати досягнутий консенсус;
- гарантувати публічність процесу обговорення та його результатів;
- щоб у суспільства було достатньо часу, щоб сформулювати думку про проект та вплинути на парламентарів щодо його прийняття;
- гарантувати професійний юридичний аналіз відповідності проекту нормам конституції.

Прийняття закону відповідає принципам законодавчої процедури у разі якщо він прийнятий:

- більшістю членів парламенту;
- на відкритому засіданні;
- з дотриманням встановленої процедури.

Закон слід вважати підписаним та опублікованим відповідно до принципів законодавчої процедури якщо:

- остаточне рішення про те, що закон не набуває чинності, прийняв парламент;
- закон був перевірений на відповідність конституції;
- закон набув чинності, за умови, що він не був ветоований у встановленому

порядку.

На кожній стадії законодавчої процедури суб'єкти законодавчого процесу повинні виконувати завдання, які впливають із їхньої природи. Парламент залучений до законодавчої процедури на кожній її стадії, уряд – лише на стадії законодавчої ініціативи і обговорення, а глава держави, якщо він не є главою виконавчої влади, – лише на стадії підписання та опублікування закону.

На стадії законодавчої ініціативи уряд має бути головним ініціатором законопроектів, оскільки він призначений парламентом для розроблення і впровадження урядової політики, має можливість краще оцінити спосіб вирішення проблеми та може оцінити кошти, які потрібні на впровадження законопроекту. Члени парламенту можуть ініціювати законопроекти як представники народу, але їхнє право законодавчої ініціативи здебільшого має бути обмеженим.

Під час обговорення ідеї законопроекту (перше читання) уряд має відстояти урядову політику щодо предмету законопроекту, а парламентарі повинні проконтролювати, чи урядова політика щодо предмету законопроекту відповідає інтересам народу. Коли відбувається обговорення моделі вирішення проблеми (друге читання), уряд має відстоювати урядову модель та шукати оптимальний баланс між можливостями держави та інтересом людей, члени парламенту, зі свого боку, повинні знайти консенсус для суспільних груп, яких вони представляють, та проконтролювати, чи запропонована урядом модель відповідає інтересам цих груп. На етапі обговорення способу впровадження моделі (третє читання) уряд має відстоювати свій спосіб впровадження та намагатись знайти баланс між можливостями держави та інтересом людей, парламент, у свою чергу, повинен проконтролювати, чи спосіб впровадження відповідає інтересам людей.

На стадії прийняття закону парламент підтверджує його легітимність, а підписання закону спікером парламенту є підтвердженням волі законодавчого органу прийняти закон.

На стадії підписання та опублікування закону глава держави повинен

перевірити його на конституційність, і якщо закон відповідає положенням Конституції – підписати і опублікувати його.

Невиконання парламентом, урядом та главою держави цих завдань або виконання завдань, які притаманні іншому суб'єкту, призводять до недотримання принципів законодавчої процедури.

Під час дослідження виявлено, що законодавча процедура в Україні на кожній її стадії має суттєві недоліки, які суперечать принципам законодавчої процедури. Серед таких недоліків слід відзначити насамперед ті, які закладені в Конституції України:

- 1) наявність права законодавчої ініціативи у Президента України, який не є главою виконавчої влади, а є лише главою держави;
- 2) не обмежене в жодний спосіб право законодавчої ініціативи народних депутатів України;
- 3) вимога щодо прийняття всіх актів Верховної Ради більшістю від конституційного складу;
- 4) наявність у Президента України необмеженого права вето;
- 5) відсутність ефективного механізму підписання та опублікування закону, який не був підписаний або ветоований Президентом України у встановлений строк.

Водночас проблеми законодавчої процедури закладені не лише у Конституції, але й на рівні Регламенту Верховної Ради. Вони призводять до порушення принципів законодавчої процедури передовсім на етапі обговорення законопроектів. Наявність таких недоліків не дозволяє парламенту повною мірою виконувати його представницьку функцію. Порушення принципів законодавчої процедури призводить до того, що закони, прийняті парламентом, є неякісними по своїй суті, адже не відображають суспільного консенсусу щодо вирішення певної проблеми. Відсутність належного процесу обговорення і залучення зацікавлених сторін має наслідком низьку легітимність законів.

Для усунення недоліків законодавчої процедури, виявлених під час дослідження, запропоновано два блоки рекомендацій: перший пов'язаний із

змінами до Конституції України, другий можна впровадити на рівні Регламенту Верховної Ради України, якщо відповідні зміни до Конституції України не будуть внесені.

До рекомендацій, які пов'язані із змінами до Конституції України належать:

- 1) позбавлення Президента України права законодавчої ініціативи;
- 2) прийняття законів та інших актів у Верховній Раді України більшістю від присутніх народних депутатів за умови присутності під час голосування щонайменше половини конституційного складу парламенту;
- 3) визначення переліку органічних законів, які приймаються більшістю від конституційного складу парламенту;
- 4) уповноваження Першого заступника Голови Верховної Ради України підписувати закон після спливу строку, призначеного для його підписання Головою Верховної Ради України;
- 5) обмеження права вето Президента України виключно до питань конституційності закону;
- 6) уповноваження Голови Верховної Ради України підписувати та опубліковувати закон в разі якщо протягом визначеного строку Президент України не підписав прийнятий закон та не наклав вето;
- 7) подолання вето Президента України у парламенті більшістю від його конституційного складу.

До рекомендацій, що можна впровадити на рівні Регламенту Верховної Ради України, належать, зокрема:

- 1) обмеження права законодавчої ініціативи Президента України лише до законопроектів щодо зовнішньої політики та оборони за умови їх попереднього погодження з Прем'єр-міністром України та відповідним міністром;
- 2) обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України шляхом встановлення мінімальної кількості ініціаторів законопроекту (15 народних депутатів);

- 3) запровадження правила, відповідно до якого єдиним ініціатором законопроектів, які регулюють сферу публічних фінансів, податків і зборів та банківську сферу, може бути Кабінет Міністрів України;
- 4) чітке розмежування предметів відання парламентських комітетів та можливість оскарження рішення Голови Верховної Ради України щодо визначення головного комітету;
- 5) визначення трьох стадій обговорення законопроектів: *перше читання* – прийняття рішення щодо допуску законопроекту до розгляду в парламенті шляхом включення його до порядку денного сесії; *друге читання* – обговорення моделі законопроекту з наданням можливості народним депутатам пропонувати зміни до цієї моделі; та *третє читання* – обговорення поправок до тексту законопроекту;
- 6) визначення способу обчислення строків, встановлених Регламентом Верховної Ради України;
- 7) запровадження механізму відступу від встановленої Регламентом Верховної Ради України процедури обговорення законопроекту через надання письмової згоди щодо такого відступу фракціями, що становлять дві третини від конституційного складу парламенту;
- 8) прийняття Верховною Радою України неостаточних рішень щодо розгляду законопроектів більшістю від присутніх народних депутатів України;
- 9) встановлення заборони прийняття законів на закритому засіданні парламенту;
- 10) встановлення кримінальної відповідальності народних депутатів України за порушення вимоги Конституції України щодо особистого голосування;
- 11) запровадження правила, відповідно до якого закон вважається відхиленим, якщо Голова Верховної Ради України його не підписав протягом сесії, на якій закон був прийнятий.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шаповал В. Сравнительное конституционное право / Владимир Николаевич Шаповал. – К: ВД "Княгиня Ольга", 2007. – 414 с.
2. Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду: матеріали Міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 року) / за ред. О. В. Скрипнюка ; Координатор проектів ОБСЄ в Україні, Київський регіональний центр Національної академії правових наук України, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України [та ін.]. - К: Атіка, 2011. - 78, [1] с.
3. Загальна теорія права: Підручник / [Козюбра М. І., Погребняк С. П., Цельєв О. В., Матвєєва Ю. І.] ; за заг. ред. М. І. Козюбри. - Київ : Ваіте, 2015. – 391 с.
4. Коліушко І. Б. Конституційна реформа : збірник матеріалів Центру політико-правових реформ за 2007-2013 роки / [І. Коліушко, Ю. Кириченко, Я. Журба ; за ред. І. Б. Коліушка] ; Центр політико-правових реформ. – Київ : [Москаленко О. М.], 2013. – 165 с.
5. Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права : навчальний посібник / С.Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт : КНТ, 2007. – 270 с.
6. Mason P. Methods of Improving Legislative Procedure [Електронний ресурс] / The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Our State Legislators, Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science. – 1938. – №195. – С. 151–158. Режим доступу: <http://www.jstor.org/stable/1021123> . – Назва з екрану.
7. Philip P. Frickey. Legislative Processes and Products [Електронний ресурс] / 46 J. Legal Educ. 469 (1996). Режим доступу: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/1838> . – Назва з екрану.

8. Beetham D. Parliament and democracy in the twenty-first century : a guide to good practice / David Beetham ; [cover and illustrations by Aloys Lolo]. – Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2006. – xii, 215, [1] c.
9. Hiroi T. Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes / T. Hiroi, L. Renno. – LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY. – 2014. – C. 357–386.
10. Davies J. Legislative law and process in a nutshell. / J. Davies. – St. Paul, Minn.: West, 1986. – 346 c.
11. BRÄUNINGER T. Legislative agenda-setting in parliamentary democracies / T. BRÄUNINGER, M. DEBUS. – European Journal of Political Research. – 2009. – №48. – C. 804–839.
12. Jewell, Malcolm Edwin, The legislative process in the United States / M.E. Jewell, S.C. Patterson. – New York : Random House, 1966. – xvi, 573 c.
13. Чиркин В. Конституционное право зарубежных стран / В.Е Чиркин. – Москва: Юрист, 1997. – 568 с.
14. Конституционное право (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – Москва: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.
15. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. – Київ, Ірпінь. – Перун, 2005. - 1728 с.
16. Антологія лібералізму : політико-правничі вчення та верховенство права / упоряд. С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд. – К. : Книги для бізнесу, 2008. – 988 с.
17. Bradley A. Constitutional and Administrative Law / A. Bradley, K. Ewing. – Harlow, England ; New York : Longman, 2003. – 960 c.
18. Miller E. The origins of Parliament / Edward Miller. – London : Published for the Historical Association by Routledge and K. Paul, 1960. – 24 c.
19. THE LEGISLATIVE PROCESS. HISTORICAL PERSPECTIVE [Електронний ресурс] / HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND

PRACTICE Edited by Robert Marleau and Camille Montpetit. – 2000 Edition.

Режим доступу:

<http://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Language=E&Sec=Ch16&Seq=2> . – Назва з екрану.

20. The Commons as law makers. [Електронний ресурс] / LIVING HERITAGE.

Birth of the English Parliament. Режим доступу:

<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/lawmakers/> . – Назва з екрану.

21. Dicey A. V. Introduction to the study of the law of the constitution / Albert Venn Dicey. – Indianapolis: Liberty Fund, 1982. – 585 с.

22. Black's law dictionary; definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern. – Rev. 4th ed. – St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1968. – xxxii, 1882 с.

23. Sovereign. Definition of sovereign [Електронний ресурс] / Merriam-Webster.

Режим доступу: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sovereign> . – Назва з екрану.

24. Погорілко, В. Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – Київ : Наукова думка ; 2006. Прецедент. – 338 с.

25. Loewenberg G. Parliament in the German political system / Gerhard Loewenberg. – Ithaca, New York: Cornell University Press, 1966. – 463 с.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Принципи законодавчої процедури та їх застосування на стадіях законодавчої процедури

Стадії законодавчої процедури	Принципи законодавчої процедури	Застосування принципу
Законодавча ініціатива	1) закон обговорюється і приймається відкрито	1) текст законопроекту є публічним
	2) в людей є можливість і достатньо часу для ознайомлення зі змістом закону	2) люди та члени парламенту мають достатньо часу, щоб скласти свою думку про проект
	3) закон приймається в результаті дискусії	3) суб'єкти законодавчої ініціативи мають можливість запропонувати альтернативні законопроекти
Обговорення законопроекту	1) закон приймається в інтересах суспільства	1) запобігання конфлікту інтересів, професійне обговорення
	2) закон приймається в результаті дискусії	2) заінтересовані суспільні групи мають можливість висловити свою позицію щодо законопроекту
	3) дискусія з приводу закону приводить до досягнення консенсусу	3) бюрократичні правила не перешкоджають реалізувати досягнутий консенсус
	4) закон обговорюється і приймається відкрито	4) процес обговорення та його результати є публічними
	5) в людей є можливість і достатньо часу для ознайомлення зі змістом закону	5) у людей є достатньо часу, щоб скласти свою думку про проект та вплинути на парламентарів
	6) закон відповідає конституції	6) існує професійний юридичний аналіз відповідності проекту нормам конституції
Прийняття закону	1) приймають представники народу	1) закон приймають члени парламенту
	2) закон обговорюється і приймається відкрито	2) закон приймається на відкритому засіданні парламенту
	3) закон є легітимним, тобто є згода більшості	3) закон приймає більшість членів парламенту, дотримана законодавча процедура
Опублікування і набрання чинності	1) приймають представники народу	1) остаточне рішення про те, що закон не набиратиме чинності приймає парламент
	2) закон відповідає конституції	2) закон може бути перевірений на відповідність конституції, якщо не відповідає – не набирає чинності
	3) прийнятий закон набирає чинність	3) закон, прийнятий парламентом і не ветоований у встановленому порядку, набирає чинності

Додаток 2. Ролі суб'єктів законодавчого процесу на стадіях законодавчої процедури

Стадія законодавчої процедури	Уряд	Парламент	Глава держави
<i>Законодавча ініціатива</i>	1) є головним ініціатором, бо призначений парламентом для впровадження політики 2) має можливість краще оцінити спосіб вирішення проблеми 3) може оцінити кошти, які потрібні на впровадження	1) можуть ініціювати законопроекти, як представники народу	Не бере участі
<i>Обговорення ідеї</i>	1) відстоює урядову політику щодо предмету законопроекту	1) контролюють чи урядова політика щодо предмету законопроекту відповідає інтересам народу	Не бере участі
<i>Обговорення моделі</i>	1) відстоює урядову модель вирішення проблеми; 2) шукає оптимальну модель між можливостями уряду і інтересом людей;	1) шукають консенсус для суспільних груп, які представляють; 2) контролюють чи запропонована урядом модель відповідає інтересам людей;	Не бере участі
<i>Обговорення способу впровадження</i>	1) відстоює спосіб впровадження, запропонований урядом; 2) шукає оптимальний спосіб впровадження;	1) контролює чи спосіб впровадження відповідає загальним інтересам людей	Не бере участі
<i>Прийняття закону</i>	Не бере участі	1) Підтверджує легітимність закону	Не бере участі
<i>Підписання та опублікування</i>	Не бере участі	1) Спікер від імені парламенту підтверджує його рішення	1) Може висловити вето щодо неконституційності 2) опубліковує