

10. Иловайский «котёл»: проигранная битва или война? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dw.com/ru/иловайский-котел-проигранная-битва-или-война/a-17972528>

Самер Абд Эльмонеим Резек Абузжейла. *Минские соглашения как вынужденный политический компромисс*

Рассматривается понятие «политический компромисс». Анализируются условия его достижения в адекватной форме. Выделяются проблемы мирного урегулирования на Донбассе на примере конкретных положений Минских соглашений и Комплекса мер по их исполнению. Обосновывается вынужденный характер достигнутых соглашений путём установления корреляции между их положениями и условиями достижения политического компромисса.

Ключевые слова: конфликт на востоке Украины, переговоры, политический конфликт, политический компромисс, Минские соглашения.

Samer Abd Elmoneim Rezek Aburzheila. *Minsk Agreement as a compelled political compromise*

This article deals with the notion «political compromise». It describes the conditions to achieve it in an adequate form. Author highlights the problem of a peace settlement in the Donbas with reference to specific provisions of the Minsk Agreement and the Complex of measures for their implementation. Also in this article substantiates the compelled nature of the agreements reached by the correlation between their terms and conditions of a political compromise.

Keywords: the conflict in the east of Ukraine, negotiations, political conflict, political compromise, the Minsk Agreement.

УДК 340.134(477)

Черняк Т. В.

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

В статті аналізуються нормативно-правове підґрунтя та особливості законодавчого процесу в Україні, починаючи з 2014 року (з моменту повернення України до парламентсько-президентської форми правління). Автор доходить висновку, що український парламент з моменту повернення в дію конституційних норм 2004 року поступово починає повертати собі ту функціональну спроможність, яку він втратив під час правління В. Януковича, коли Верховна Рада України перестала виконувати в повному обсязі та належним чином свою ексклюзивну функцію – законодавчу, що у підсумку призвело до нівелювання статусу українського парламенту в очах громадськості.

Ключові слова: парламент, Верховна Рада України, нормативно-правові акти, законодавчий процес, Президент, неформальний вплив.

Всім відомо, що правова держава функціонує на основі певних визначених правил, завдяки яким життя громадян країни і самої держави розвивається гармонійним чином. Набором таких правил, які виконують функцію врегулювання суспільних відносин, виступає національна система законодавства, що має в кожній конкретній державі свої особливості, зважаючи на різні (як об'єктивні, так і суб'єктивні) чинники. Основним же суб'єктом процесу «створення» цієї законодавчої системи є законодавчий орган державної влади – парламент.

Парламент як основоположний інститут парламентаризму в процесі своєї діяльності характеризується здійсненням великого кола функцій, які знаходять своє вираження у широких парламентських повноваженнях. Важливість розгляду саме функціональних ознак представницького органу влади проявляється в одному з найсуттєвіших принципів парламентаризму, а саме – в ефективності функціонування парламенту як єдиного законодавчого і представницького органу в рамках окреслених повноважень. Тому серед

усього загалу функцій, які виконує представницький орган, найбільш значущою видається саме законодавча. Адже якість прийнятих парламентом законів безпосередньо впливає на усі сфери суспільного життя, а також на стабільність державного позитивного поступу. Велика вага саме законодавчої складової у функціональній характеристиці парламенту окреслена і в ст. 75 української Конституції, згідно якої роль парламенту в державному процесі обумовлюється тим, що Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом державної влади, який має право приймати закони [4]. Законодавча функція парламенту відображає його природу та сутність і в цьому ракурсі передбачає його основне функціональне призначення. На думку О. В. Скрипник, здійснення представницьким органом законодавчої функції дає йому змогу впливати значним чином на усі ті політичні процеси, які протікають всередині держави та поза її межами (але що так чи інакше стосуються цієї держави), оскільки саме в законах втілюються ті рішення, які мають суттєве значення для життєдіяльності суспільства та держави в цілому [6, с. 164].

Окрім того, в контексті актуалізації обраної проблематики варто відзначити той факт, що більше року тому український парламент прийняв ряд важливих законів, які, серед усього іншого, повернули в дію конституційні норми в редакції 2004 року, тобто, починаючи з лютого 2014 року, Україна знову стала парламентсько-президентською республікою, тим самим підвищилося значення законодавчого органу влади в системі основних владних державних органів в контексті управління країною. З огляду на те, що з 2010 до 2014 рік в Україні існував інший тип організації державної влади – зі значним превалюванням влади президента – то вважаємо, що аналіз особливостей протікання законодавчого процесу, як одного із системоутворюючих в державній політиці, в новітніх умовах є актуальним з точки зору виявлення відмінних від попереднього періоду тенденцій, які зможуть стати позитивними характеристиками процесу державотворення в Україні.

Варто зауважити, що проблемі реалізації законодавчої функції парламенту в межах усього законодавчого процесу присвячені наукові праці багатьох дослідників (як вітчизняних, так і закордонних) в галузі конституціоналізму, політологічній, соціологічній й інших наукових сферах. Так, законотворення як основну форму правотворчості в своїх роботах характеризували такі відомі українські дослідники-правники, як: В. Бабкін, Ю. Барабаш, А. Георгіца, В. Горшеньов, А. Заєць, Н. Задирака, Л. Легін, В. Опришко, А. Олійник, З. Погорелова, В. Погорілко, А. Рішелюк, О. Скакун, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко, В. Шаповал тощо. За межами України даній проблематиці присвячені праці Д. Віллеса, Д. Ковачова, А. Піголкіна, В. Хорна та ін.. Проблеми наукового обґрунтування та вдосконалення національного законодавчого процесу висвітлені в дослідженнях О. Богачової, Ю. Бойка, І. Жиляєва, В. Журавського, Л. Кривенко, О. Майданник, Ю. Перерви, О. Ющика.

Проте хочемо закцентувати на тому, що в працях згаданих науковців ґрунтовно висвітлюються окремі аспекти забезпечення реалізації законодавчої функції парламенту, й Верховної Ради зокрема, в контексті наукового аналізу загальних проблем парламентаризму, законотворення, інших видів та напрямків парламентської діяльності. Також в існуючих наукових дослідженнях, як правило, законодавча парламентська функція та процес її реалізації аналізуються як юридичні категорії з позицій дотримання необхідних процедурних норм щодо розгляду та прийняття законодавчих актів, з точки зору організаційних складових у законодавчому процесі, його етапів тощо. Натомість проблема сутності та особливостей процесу реалізації Верховною Радою її законодавчої функції в новітній українській історії на різних її етапах, вплив цілої сукупності політичних факторів (як то: внутрішньопарламентські політичні конфігурації, особливості організації влади в країні та взаємовідносин законодавчого органу з іншими елементами державного механізму, риси національних лобістських процесів у парламенті тощо) на реалізацію парламентом законодавчої функції не відображено комплексно в існуючих наукових дослідженнях, тобто ці аспекти парламентської законодавчої діяльності залишаються поза межами політологічного аналізу. Саме такий стан речей у наукових дослідженнях в контексті

проблем законотворення й спричинило обрання в якості теми статті особливості процесу реалізації Верховною радою України її законодавчої функції в сучасних умовах.

Почнемо з того, що відзначимо ті основні нормативно-правові акти, ґрунтуючись на які, український парламент виконує законодавчу функцію.

Всього в Україні налічується більше як сто різних нормативно-правових актів, які стосуються питання законотворчості, але головну роль відіграють норми Конституції, оскільки саме з неї бере виток уся правова система держави [7, с. 15]. Саме тому Основний Закон країни має найвищу юридичну силу і найширшу юридичну дію у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами.

Конституція України закладає правовий фундамент здійснення законодавчої діяльності в Україні. В Конституції відображені ті основні правові норми, що регулюють законодавчу діяльність представницького органу. До цих норм відносяться: положення, що встановлює пряму дію конституційних норм та принцип верховенства права, відповідно до якого побудова правової системи України відбувається з дотриманням ієрархії та чіткого співвідношення нормативно-правових актів різної юридичної сили (ст. 8); норма щодо віднесення міжнародних угод, що ратифіковані Верховною Радою України, до системи національного законодавства (ст. 9); Конституція забезпечує дотримання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні законотворчої діяльності парламентом (через недопущення звуження їх змісту та обсягу, через обов'язкову процедуру оприлюднення законів (ст. 57) та неможливість зворотної дії в часів законів (ст. 58), що є одним із найважливіших загальновизнаних принципів сучасного права і забезпечує високий рівень довіри громадян до законів та держави). Нормами Основного Закону визначаються: статус Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади (ст. 75), структура парламенту та строк депутатських повноважень (ст. 76), власне, парламентські повноваження (ст. 85) та порядок роботи Верховної Ради України (ст. 82, 83, 84), права й обов'язки народних депутатів (ст. 78, 80, 81) та Голови ВР (ст. 88), також окреслюється предмет виключно законодавчого регулювання, окреслюється коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, правила підписання та оприлюднення прийнятих законів, а також право глави держави на застосування права вето щодо прийнятих парламентом законів [4]. Тобто підвалини нормативно-правового регулювання законодавчого процесу закладені саме в конституційних приписах.

Так, відповідно до ст. 93 Конституції в редакції 2004 року правом законодавчої ініціативи наділені народні депутати, глава держави та уряд. Ці суб'єкти є учасниками законодавчого процесу на першій його стадії. Але це аж ніяк не заперечує той факт, що саме парламент є єдиним органом законодавчої влади. Той факт, що учасниками законодавчого процесу в парламенті на стадії реалізації права законодавчої ініціативи виступають не лише народні депутати, означає лише участь інших органів держави в процесі реалізації парламентом законодавчої функції, на відповідному етапі. Представники української конституційно-правової практики відстоюють пріоритетність парламенту як єдиного органу законодавчої влади, що, втім, не позбавляє права на участь у законотворчому процесі інші складові елементи державного механізму [9, с. 19].

Право законодавчої ініціативи у народних обранців не викликає ніяких заперечень, оскільки воно витікає із представницького характеру парламенту.

Стосовно наділення правом законодавчої ініціативи уряду, то це видається цілком логічним, оскільки саме Кабінет Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади провадить поточну політику держави, тому знає, що і в якій сфері потребує реформування чи то законодавчого врегулювання. Окрім того, саме уряд, який безпосередньо реалізовує прийняті парламентом закони, може залучити до підготовки законопроектів професійних фахівців, які мають можливість детально вивчити потреби правового регулювання в певній сфері, якою відає конкретне міністерство.

Президент як глава держави та верховний головнокомандувач країни цілком слушно має також права подавати до законодавчого органу свої варіанти необхідних законодавчих

рішень. Так, наприклад, у порівнянні з минулими роками нинішня глава держави активно користується своїм конституційним правом законодавчої ініціативи, подаючи до парламенту важливі законопроекти у сфері національної безпеки та оборони, що є вкрай актуальний з огляду на ту ситуацію, яка має місце на південному сході нашої держави. Так, з ініціативи Президента України парламентом восьмого скликання було ухвалено зміни до законів про позаблоковий статус України; зміни до законів щодо вдосконалення та контролю у сфері національної безпеки; зміни до закону, що звільняють від оподаткування продукцію у сфері оборонної промисловості; закон про правовий режим воєнного стану; закон про ратифікацію угоди між Європейським Союзом та Україною; закон про прикордонну службу тощо [10].

Варто зупинитися на другій частині ст. 93 Конституції, відповідно до якої законопроекти, визначені главою держави як невідкладні, розглядаються парламентом у позачерговому порядку. Таким чином, прерогатива у визначенні законів в якості невідкладних належить саме Президентові, що на думку В. Погорілко, обмежує статус українського парламенту як єдиного органу законодавчої влади [13, с.86].

Реалізація окресленого у ст. 93 Конституції права законодавчої ініціативи відповідними суб'єктами має своїм логічним продовженням обов'язкове прийняття законопроекту до розгляду в парламенті. Власне перша стадія законодавчого процесу завершується реєстрацією законопроекту та необхідних супровідних документів в апараті Верховної Ради: «з цього моменту право законодавчої ініціативи слід вважати реалізованим, незалежно від того, буде прийнято закон у запропонованій редакції чи ні» [11, с. 5].

Після реалізації права законодавчої ініціативи документ (законопроект) реєструється і проходить всі парламентські стадії законодавчого процесу, які врегульовані та деталізовані в Законі про регламент. Основним завданням регламенту є розкриття і деталізація конституційних норм щодо статусу та організації діяльності Верховної Ради, встановлення такого порядку діяльності парламенту, за якого повністю будуть реалізовані конституційно встановлені повноваження законодавчого органу влади [1, с. 40].

Відповідно до Закону про регламент, законопроект після реєстрації відправляється на розгляд у профільний комітет, який готує документ до обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради. Після проходження процедури трьох читань приймається остаточне рішення шляхом голосування. Прийнятий закон відправляється на проходження стадії промульгації, коли Президент протягом п'ятнадцяти днів повинен підписати закон або повернути його на повторний розгляд (таким чином відбувається реалізація права вето глави держави). В контексті подолання президентського вето необхідно відзначити, що згідно ст. 94 Основного Закону за умови не підписання главою держави повторно прийнятого парламентом закону право на його підписання та офіційне оприлюднення надається Голові Верховної Ради України [4].

Окрім Конституції в редакції 2004 року та Закону про регламент Верховної Ради України від 2010 року зі змінами, процес реалізації українським парламентом його законодавчої функції регулюють норми Закону про статус народного депутата України від 1992 року зі змінами та Закону про комітети верховної Ради України від 1995 року зі змінами та низка інших нормативно-правових документів.

Для забезпечення повноцінної діяльності Верховної Ради України в сфері законотворчості, окрім усіх наявних в українській правовій системі норм щодо регуляції законодавчого процесу, необхідним є додержання цих приписів з врахуванням особливостей суспільно-політичного життя, в умовах якого функціонує парламент в певний період часу.

Що стосується безпосередньо практик законодавчого процесу нинішнього періоду, то відразу хотілося б звернути увагу на те, що на рівень ефективності реалізації парламентом його законодавчої функції впливає ряд факторів, як внутрішніх, які мають процедурний характер, так і зовнішніх, які діють поза межами парламенту, але, тим не менше, мають на його діяльність не менш сильну дію. Україна не є винятком, і тому характер українського законодавчого процесу обумовлюється загальною ситуацією в країні, яка і є по суті сукупністю цих факторів [5, с. 68].

Вплив зовнішніх факторів підсилюється ще й наявністю взаємодії на рівні українського парламентаризму формальних та неформальних виявів у функціонуванні самої Верховної Ради. Такий стан речей спровокував утвердження низки внутрішньопарламентських неформальних інституцій, які певним чином впливають на реалізацію Верховною Радою законотворчої функції зокрема (наприклад, неформальний інститут лобізму інтересів бізнес-груп).

Відповідна характеристика українського парламентаризму найвиразніших своїх масштабів набула за часів президентства В. Януковича. Це «злиття» формальних та неформальних аспектів у роботі Верховної Ради України на кінець правління В. Януковича своїм результатом мало масштабну кризу українського парламентаризму загалом, яка проявлялася у неспроможності парламенту повноцінно виконувати ті обов'язки та реалізовувати ті функції, що були покладені на Верховну Раду згідно Конституції України. Саме тому, під тиском суспільних запитів на зміну такого статусу-кво в українському парламенті, Верховна Рада восьмого скликання намагається викоренити зі своїх практик таку тенденцію.

Серед позитивних тенденцій, які демонструє робота Верховної Ради восьмого скликання і, які безпосередньо впливають на результативність парламентського законодавчого процесу, можна відзначити відкритість парламенту, відсутність серед народних обранців представників комуністичної партії, присутність конституційної більшості у складі парламентської коаліції, розпорядження Голови парламенту про забезпечення прозорості діяльності комітетів.

Але варто зауважити, що після повернення Верховною Радою собі традиційної функціональної ідентичності особливості діяльності українського парламенту часів президентства В. Януковича не перестали діяти, хоча суттєво зменшилися. Показовим в цьому контексті стало таємне голосування в сесійній залі 16 вересня 2014 року за закон про статус Донбасу. Те, що ці закони є вочевидь контрпродуктивними, стало зрозумілим одразу після їх ухвалення, але насторожує використання непрозорої практики ухвалення законів, оскільки голосування в парламенті 16 вересня показало, що ймовірність «протиснення» потрібних законів наразі залишається. Основним запобіжником дії таких неформальних проявів має стати лише ефективна система контролю з боку громадянського суспільства. І з огляду на ті настрої громадян, які є домінуючими в суспільстві, можна розраховувати на велику ймовірність дії такої моделі контролю.

Щодо особливостей процесу реалізації Верховною Радою законодавчої функції, починаючи з 2014 року, то припускаємо, що основними недоліками, які можна побачити, спираючись на аналіз процесу законотворення 2014-2015 років, можна назвати популізм у прийнятті деяких законів (закон про реструктуризацію валютних кредитів), інколи непрофесійність у підготовці законопроектів, так звану «відірваність» процесу законотворення від реальності (закон про вибори до місцевих органів влади).

Окрім того, Верховна Рада восьмого скликання «успадкувала» звичку працювати із істотним порушенням процедур Регламенту, в результаті чого деякі депутати не зовсім можуть собі уявляти, які саме колегіальні рішення приймаються. Наслідком такого роду практик, як правило, стає спірний характер ухвалених законів, які часто можуть представляти собою акти з корупціогенною складовою або ж з юридичними протиріччями стосовно чинних законів. Таким чином ця тенденція постає як ризик ухвалення недосконалих, а іноді й відверто шкідливих для країни законодавчих рішень.

Іноді у прийнятих законах простежується неефективність дії деяких положень, що часто є наслідком відсутності продуктивної взаємодії органів влади із громадськістю, з експертною спільнотою, що в свою чергу провокує «затягування» процесу прийняття необхідних для країни рішень.

Якщо проаналізувати результативність реалізації парламентом законодавчої функції з початку 2014 року у кількісних показниках, то побачимо, що трохи більше ніж за рік своєї роботи Верховна Рада восьмого скликання прийняла більше чотирьохсот законів. З цих

більше чотирьохсот законів 189 (47 % від усіх прийнятих за сьому каденцію) прийняла Верховна Рада сьомого скликання після повернення в дію змін до Конституції 2004 року, а 217 законів прийняв уже нині діючий парламент [10]. Такий високий коефіцієнт корисної дії пояснюється, перш за все, змінами в суспільстві та державі, до яких необхідно адаптувати діюче законодавство. Саме тому з лютого 2014 року серед загальної кількості прийнятих парламентом законів близько 71 % становлять законодавчі акти, що містять зміни до вже діючих нормативно-правових актів [10]. Про активну роботу в сфері законопроекування говорить і той факт, що з початку роботи ВРУ нинішнього восьмого скликання в апараті парламенту було зареєстровано чотири тисячі законодавчих ініціатив. Таких рекордних цифр не спостерігалось навіть на початку шляху незалежності нашої держави.

Як позитивний момент у парламентському законодавчому процесі можна відзначити солідарність основних парламентських гравців у прийнятті важливих для держави та суспільства рішень, про що свідчить зростання показника підтримки всіма фракціями таких рішень. Згуртованість депутатів навколо процесу голосування за суспільно важливі рішення дає показник на рівні 14 % (з усіх ухвалених підтримку усіх фракцій отримали 30 законів) [10].

Загалом щодо змісту прийнятих за останні півтора року законів вважаємо за необхідне відмітити продуктивність законодавчої роботи парламенту у прийнятті таких важливих нормативно-правових актів, як: перш за все, Закон про відновлення дії окремих положень Конституції, Закон про ратифікацію угоди про асоціацію з ЄС, Закон про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, Закон про запобігання корупції, Закон про очищення влади, Закон про вищу освіту, Закон про Національну гвардію тощо.

Отже, проаналізувавши парламентський законодавчий процес новітнього періоду, що розпочався у 2014 році і був наслідком системної державно-політичної кризи в державі, доходимо висновків, що він (процес) має свої особливі риси, які витікають із тих умов, в яких, власне, і функціонує Верховна Рада на даному етапі державного розвитку.

Основною відмінною рисою поточного законодавчого процесу можна назвати ухвалення багатьох важливих для держави на даному етапі законодавчих рішень. І дійсно, перші результати законодавчої діяльності парламенту були дуже необхідними та іноді резонансними. Можливо, що така результативність у законодавчій діяльності стала наслідком тиску як зсередини країни, з боку громадянського суспільства, так і ззовні, з боку міжнародних партнерів. Проте такі рішення, навіть за наявності потужного тиску, не могли б бути ухваленими без політичної волі та злагодженої співпраці основних політичних акторів, зокрема й парламенту. Всі ці законодавчі акти є результатом плідної роботи співпраці та виступають логічним продовженням тих орієнтирів розвитку України, які закладені в основі державної політики діючої влади та в сподіваннях більшості громадян. Прийняття таких доленосних для держави законів було б неможливим без консенсусу всередині самого парламенту, що підтверджується збільшенням рівня підтримки законодавчих рішень усіма парламентськими фракціями.

Використана література:

1. Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні. – К.: 2006. – 424 с.
2. Закон про Регламент Верховної Ради України № 1861- VI от 10.02.2010 р. [Електронна версія]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
3. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та шляхи оптимізації: аналітична доповідь / За ред. докт. пол. наук, проф. Зеленько Г. І. – К.: ІПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. – 164 с.
4. Конституція України в редакції 2004 року. [Електронна версія]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/constitution>.

5. Мельник М. Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми. – К., 2004. – 159 с.
6. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – К., 2011.
7. Опришко В. Ф. Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України. – 2001. – № 8. – с. 21-25.
8. Парламентаризм в Україні: інституціональне забезпечення, стан, тенденції // Національна безпека та оборона. – 2012. – № 7-8. – с. 3-18.
9. Погорілко В. Функції українського парламенту: від номінального до реального // Віче. – 2002. – № 2. – с. 17-20.
10. Сайт Верховної Ради України: Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
11. Уїллет В. Ф. Як ми приймаємо наші закони. – К.: Консультант, 1998. – 64 с.
12. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – К.: УАДУ, 2000. – 216 с.
13. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.

Черпак Т. В. *Особенности современного законодательного процесса в Украине*

В статье анализируются нормативно-правовое основание и особенности протекания законодательного процесса в Украине, начиная с 2014 года (с момента возврата Украины к парламентско-президентской форме правления). Автор приходит к выводу о том, что украинский парламент с момента возвращения в действие конституционных норм 2004 года постепенно возвращает себе ту функциональную способность, которую он потерял во время правления В. Януковича, когда Верховная Рада Украины перестала выполнять в полном объеме и надлежащим образом свою эксклюзивную функцию - законодательную, что в итоге привело к нивелированию статуса украинского парламента в глазах общественности.

Ключевые слова: парламент, Верховная Рада Украины, нормативно-правовые документы, законодательный процесс, Президент, неформальное влияние.

Cherpak T. *Features of the modern legislative process in Ukraine*

The article analyzes the legal basis and the features of the course of the legislative process in Ukraine, starting in 2014 (since Ukraine became parliamentary-presidential republic). The author concludes that the Ukrainian parliament since the return to action of constitutional norms in 2004 is gradually regaining the functional ability, which it has lost during the reign of V. Yanukovich.

Keywords: parliament, the Verkhovna Rada of Ukraine, legal documents, the legislative process, the President, informal influence.