**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**

**імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ПОГОРЄЛОВА ЗОЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 342.52

**ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

**Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави та права;**

 **історія політичних і правових вчень**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**дисертації на здобуття наукового ступеня**

**кандидата юридичних наук**

**ХАРКІВ – 2004**

Дисертація є рукописом.

Робота виконана у відділі теорії держави і права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

**Науковий керівник -** доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України **Заєць Анатолій Павлович,** Міністерство юстиції України, перший заступник Міністра юстиції України.

 **Офіційні опоненти:**

 - доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України **Козюбра Микола Іванович**, Національний університет „Києво-Могилянська академія”, завідуючий кафедри державно-правових дисциплін;

 - кандидат юридичних наук, доцент **Бобровник Світлана Василівна,** Київський університет права, проректор з навчальної роботи.

**Провідна установа:**

Національна академія внутрішніх справ України МВС України, кафедра теорії держави і права (м. Київ).

Захист відбудеться 30 березня 2004 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 64.086.02 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків 24, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків 24, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розісланий 27 лютого 2004 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради Гончаренко В.Д.

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми дослідження.** Підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади в державі, забезпечення покращення її якості – особливо відповідальний напрямок парламентської реформи в Україні. Досвід роботи Верховної Ради України в умовах незалежності свідчить, що законодавчій діяльності вищого представницького органу не може бути дана однозначна оцінка. Позитивним є те, що значно розширилося коло суспільних відносин, які регулюються безпосередньо законами, а негативним - що деякі з цих законів досить далекі від досконалості.

Сьогодні стає дедалі очевидним, що ефективність і дієвість законів залежить від того, наскільки є чіткими та узгодженими норми щодо їх ініціювання, розгляду та затвердження. Звичайно, це повинні бути такі правила, які створені на основі вивчення сучасної технології прийняття законів, врахування передових світових зразків здійснення законодавчої діяльності.

Законодавчий процес – це процес прийняття закону, який розпочинається із ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи у парламенті і завершується введенням в дію закону.

У зв'язку з цим, особливого значення набуває критичне осмислення проблем прийняття законів, як з точки зору підтримання позитивного досвіду, так і з позиції виправлення недоліків і помилок у законодавчому процесі на всіх його стадіях.

Актуальність теми даного дослідження зумовлена: 1) місцем парламенту у державному механізмі та здійсненні ним законодавчої функції; 2) необхідністю створення належного правового регулювання законодавчого процесу з врахуванням позитивного досвіду інших країн; 3) потребою у прийняті дієвих законів та створенні якісного законодавства в цілому; 4) завданням створення науково-обгрунтованої, комплексної системи управління законодавчим процесом; 5) необхідністю пошуку шляхів оптимізації парламентських процедур; 6) потребою подальшої професіоналізації парламенту.

Підвищенням ролі парламенту, вдосконалення законодавчого процесу, покращення якості законів є для країни, яка задекларувала свій демократичний вибір, об’єктивною необхідністю. Потреба в їх науковому осмисленні не тільки не втратила своєї актуальності, а й завдяки докорінним змінам, які стались в економічному та політичному житті України, набула якісно нового значення.

**Зв`язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота виконана у відповідності до планів наукових досліджень відділу теорії і історії держави і права Інституту держави і права НАН України ім. В.М. Корецького, а також планами пріоритетної проблематики фундаментальних та прикладних досліджень Інституту держави і права імені В.М.Корецького. Окрім цього, робота виконана згідно комплексних цільових програм “Теоретико-методологічні основи розвитку правової системи України” RK0102U001597, “Теоретико-методологічні проблеми законності” RK0101U001010.

 **Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в комплексному аналізі теоретичних та практичних проблем законодавчого процесу, науковому визначенні його змістовного обсягу, визначення стадій законодавчого процесу, розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства, а також у використанні отриманих наукових знань у правовій діяльності.

У відповідності з метою дисертаційного дослідження передбачено вирішити наступні наукові завдання:

1. уточнити визначення законодавчого процесу та відмежувати його від споріднених понять;
2. дослідити стадії законодавчої процедури;
3. охарактеризувати існуючі у науковій літературі погляди щодо визначення законодавчого процесу та його стадій;
4. удосконалити класифікацію принципів законодавчого процесу; дослідити зміст спеціальних принципів законодавчого процесу;
5. визначити і систематизувати критерії перевірки законодавчих актів та розкрити їх зміст;
6. зробити порівняльно-правовий аналіз процесу розробки законопроектів в Україні та інших державах;
7. дослідити проблемні правові аспекти реалізації права законодавчої ініціативи в українському парламенті та напрями їх розв'язання;
8. дослідити роль комітетів парламенту у законодавчій діяльності парламенту;
9. визначити напрямки удосконалення законодавчих процедур; внести пропозиції по вдосконаленню вітчизняного законодавства в аспекті підвищення ефективності законодавчого процесу.

 **Об’єктом** **дослідження** є законодавчий процес, як процес діяльності уповноважених органів по підготовці нормативних актів вищої юридичної сили – законів України.

 **Предметом дослідження** є поняття, сутність, стадії законодавчого процесу, тенденцій розвитку та удосконалення.

 **Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційного дослідження складає система взаємопов'язаних загальнонаукових, спеціальних методів наукового дослідження, застосування яких забезпечує достовірність знання та вирішення поставлених перед дослідником цілей та задач.

 Методологічну основу дисертації складає загальнонауковий діалектичний метод, який дає можливість проаналізувати інститут законодавчого процесу у динаміці його становлення та розвитку. Із застосуванням системно-структурного та формально-логічного методу досліджуються чинники, які впливають на законодавчий процес, прийняття парламентських рішень на сучасному етапі, критерії перевірки законодавчих актів; системного - досліджуються принципи законодавчого процесу, стадії законодавчого процесу; порівняльно-правового - порівнюється правове регулювання законодавчого процесу у демократичних країнах та в Україні, визначаються тенденції його розвитку, статистичного – досліджується ефективність парламентських засідань.

Вищеназвані наукові методи використовувалися автором в більшій чи меншій мірі при дослідженні всіх аспектів теми дисертації.

**Теоретична і практична основа дисертаційного дослідження** грунтується на працях і висновках юристів-теоретиків у сфері загальної теорії держави і права, конституційного та парламентського права. Зокрема йдеться про наукові роботи вітчизняних науковіців: В.Я.Тація, Ю.С.Шемшученка, В.Ф.Погорілка, В.С.Журавського, Ю.М.Тодики, М.І.Козюбри, А.П.Зайця, С.Б. Гавриша, В.М.Шаповала, Л.Т. Кривенко та роботи зарубіжних вчених: С.Алєксєєва, В.Кудрявцева, Д.Керімова, В.Тихомірова, В.Богденора, Р.Бенжерона, Р.Пагано, Г.Ізберського, Е.Хандшу, Рудольфо Погано.

 **Джерельну базу дослідження** становить Конституція України, Регламент Верховної Ради України, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють питання підготовки законопроектів, закони інших країн.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є цілісним монографічним дослідженням, в якому комплексно, системно розглядаються теоретичні та практичні проблеми законодавчого процесу в Україні.

Найбільш значимі результати дослідження, що відображають ступінь його наукової новизни, зводяться до наступного:

1) уточнено визначення законодавчого процесу та проведено його відмежування від споріднених понять (законотворчий процес, законодавча діяльність), яке ґрунтується на розумінні його як процесу прийняття закону, що розпочинається із ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи у парламенті і завершується введенням в дію закону;

2) удосконалена класифікація принципів законодавчого процесу, уточнений перелік і розкритий зміст спеціальних принципів (стабільності законодавства; законності законодавчого процесу; його доступності; наукової обґрунтованості; плановості; системності та прогнозованості; ефективності та послідовності; надійності; професійності учасників);

3) вперше сформульовані і систематизовані критерії перевірки законодавчих актів з метою оцінки їх якості і ефективності;

4) вперше розкритий зміст критеріїв оцінки законодавства на: відповідність Конституції України і діючому праву; дотримання прав і свобод людини і громадянина; дотримання конституційнихпринципів і вимог правової держави; дотримання принципів формування інститутів права; відповідності принципу мінімальної достатності права; відповідності міжнародним договорам України; та інш.;

5) на основі порівняльно-правового аналізута вітчизняноїпрактики сформульовано рекомендації по раціоналізації процесу розробки законопроектів на усіх етапах (розробки концепції, роботи над текстом проекту, організаційно-технічного та фінансового забезпечення, наукової експертизи та інш.);

6) на основі вітчизняної практики обґрунтована потреба надання права законодавчої ініціативи парламентським комітетам та посилення гарантій Кабінету Міністрів у реалізації ним права законодавчої ініціативи;

7) обґрунтована необхідність закріплення кількості комітетів на рівні закону, запропонована оптимізація предметного розподілу компетенції комітетів по підготовці законопроектів до розгляду тадіяльності їх вцілому;

8) на основі аналізу законодавчої діяльності парламенту аргументовано доведено необхідність і визначено напрямки удосконалення законодавчих процедур: покращення порядку реєстрації, відкликання та повернення законопроектів, посилення ролі Погоджувальної ради фракцій, потреби унормування статусу висновку експерта та інш.;

9) на підставі результатів дослідження, теоретичних і практичних висновків, які викладено у дисертації, зроблено сформульовані аргументовані пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової основи законодавчого процесу, його стадій.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що дослідження спрямовано на подальший розвиток науки теорії держави і права, поглиблення знань про законодавчий процес, вдосконалення його правової основи і оптимізацію.

Сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

* у науково-дослідних цілях – для подальшої розробки і дослідження законодавчих процедур;
* у правотворчій сфері – як теоретична база при розробці, прийнятті законів України, що стосуються законодавчого процесу й удосконаленні законодавства в цілому;
* у правозастосовчій сфері – запропоновані рекомендації спрямовані на удосконалення діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування у процесі законотворення;
* у навчальному процесі – положення і висновки дослідження можуть бути використані у процесі викладання курсу “Загальна теорія держави і права” при читанні лекцій, проведенні семінарів, спецкурсів з даної дисципліни; вдосконаленні програм та підготовці навчальної, довідкової та методологічної літератури; у науково-дослідницькій роботі студентів, аспірантів.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертація виконана і обговорена у відділі теорії і історії держави і права Інституту держави і права НАН України ім.Корецького. Результати наукових досліджень, висновки та пропозиції доповідались автором на науковій конференції "Методологічні проблеми розвитку правової науки" (Харків,13-14 грудня 2002 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації опубліковані у шести наукових статтях (із них чотири – у фахових виданнях, та одна – у тезах наукової конференції).

**Структура роботи та обсяг дисертації** визначається предметом і логікою дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, що включають сім підрозділів, висновків та списку використаної літератури – усього 156 джерел. Обсяг рукопису – 173 сторінки друкованого тексту. Повний обсяг – 182 сторінки.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

**У вступі дисертації** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються його мета і завдання, методологічна та теоретична основа проведеного наукового пошуку, новизна дисертаційної роботи. В роботі висвітлюються питання щодо апробації наукових результатів, їх теоретична та практична значимість.

**Розділ 1. “Конституційно** **–** **правові основи законодавчого процесу в Україні”** складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню поняття законодавчого процесу, принципів, що характеризують законодавчий процес та критеріїв перевірки законодавчих актів.

**У підрозділі 1.1. “Поняття законодавчого процесу”** аналізується поняття, сутність законодавчого процесу у порівнянні з іншими спорідненими поняттями, такими як нормотворчий процес, законотворча діяльність і законодавча процедура.

 Запропоновано авторське визначення законодавчого процесу як процесу прийняття закону, що розпочинається із ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи у парламенті і завершується введенням в дію закону.

Зазначається, що в основу аналізу сутності законодавчого процесу покладено висвітлення питань суб’єктного складу; стадій та правового регулювання. По - перше, основними учасниками законодавчого процесу є суб’єкти права законодавчої ініціативи. По - друге, стадії законодавчого процесу є самостійними етапами тісно зв’язаних процедурних дій, які спрямовані на створення закону і надання йому офіційного значення закону. Визначається, що підставою для початку законодавчого процесу є внесення законопроекту до парламенту чи ініціювання парламентом розробки законопроекту. По - третє, вказується, що законодавчий процес частково врегульований, однак, наявні суперечності, а інколи відсутність належного правового регулювання спонукають до необхідності створення якісно нової правової основи законодавчого процесу.

Законодавчий процес складається з наступних стадій: по-перше, законодавча ініціатива і підготовка законопроекту; по-друге, внесення законопроекту до парламенту; по-третє, розгляд і обговорення законопроекту; по-четверте, прийняття закону; по-п’яте, підписання і введення в дію закону.

Обґрунтовується, що законопроект після його розгляду парламентськими комітетами, Головним науково-експертним, юридичним управліннями парламенту а також безпосередньо у сесійній залі Верховної Ради України, в разі позитивної оцінки народних депутатів України у трьох читаннях набуває статусу закону.

Саме з таких позицій у дисертаційній роботі проаналізовано теоретичні аспекти законодавчого процесу.

**Підрозділ 1.2. “Принципи законодавчого процесу”**розглядає законодавчу діяльність українського парламенту як таку, що ґрунтується на принципах, які зумовлені насамперед статусом парламенту, як єдиного загальнонаціонального, представницького, постійно діючого органу законодавчої влади України та характером законодавчого процесу України.

Принципи законодавчого процесу – це фундаментальні засади, в яких втілено сутність і призначення законодавчої діяльності. Це своєрідний скелет, який визначає характер і спрямовує діяльність всіх суб’єктів законотворення.

Автором поряд із розглядом загальноправових принципів, поглиблено дослідження спеціальних принципів законодавчого процесу. Зокрема, визначено, що спеціальні принципи, на відміну від загальноправових, відображають специфіку законодавчого процесу. Вони завжди розглядаються у системі із загальноправовими принципами як певне відбиття останніх.

Проведений аналіз дозволив виділити наступні спеціальні принципи, зокрема: стабільність законодавства; законність законодавчого процесу; доступність; наукова обґрунтованість законодавчих рішень; плановість законодавчого процесу; системність та прогнозованість; послідовність та надійність законодавчого процесу; професіональність учасників законодавчого процесу.

Окрема увага приділяється дослідженню принципа ефективності законодавчого процесу. Цей принцип розглядається у роботі в двох аспектах: по-перше, як ефективність самого парламенту - органу державної влади; по–друге, як ефективність законів. Ефективний парламент, це не той парламент, який ставить на голосування багато законів, накопичує поправки, збільшує кількість законодавчих процедур, а той, який:

- забезпечує належним чином консультації з народом;

- дозволяє більшості реально приймати рішення;

- гарантує повагу до меншості та повагу до основних прав людини.

Принцип ефективності законодавчого процесу забезпечує прийняття якісних законів. Цей принцип проявляється насамперед у кількості, характері й дієвості прийнятих законів. Підкреслюється, що закони будуть ефективними, якщо крім їх фактичної дії вони одночасно будуть використовуватись як засіб реалізації законодавчої мети, при відсутності незапланованих і небажаних наслідків.

Автором зроблено висновок, що дослідження принципів законодавчого процесу повинно включати порівняльно–правовий аналіз світової практики. Це може створити передумови для формування найоптимальнішої моделі законодавчого процесу, допоможе визначити його особливості у порівнянні із законотворенням в інших країнах.

**У підрозділ 1.3.** “**Критерії перевірки законодавчих актів”**  присвячений дослідженню проблеми забезпечення високої якості законів, яка, на думку дисертанта, вирішується за допомогою комплексних заходів, особливе місце серед яких займає удосконалення самої законопідготовчої діяльності, створення перешкод для попадання недоброякісних законопроектів до парламенту. Аргументовується, що закони повинні проходити перевірку на відповідність певним вимогам, які автором виділено в якості критеріїв перевірки законодавчих актів.

Автор виходить з того, що усі критерії поділяються на ті, що мають висуватися до змісту закону і техніко - юридичного оформлення.

Запропонований авторський варіант критеріїв перевірки законодавчих актів на відповідність: нормам Конституції і діючому праву; правам і свободам людини; конституційним принципам та вимогам правової держави; інститутам права, принципу мінімальної достатності права (у напрямку спрощення права і позбавлення його зайвої регламентації); доречності; істотності; можливої альтернативи правовому регулюванню; дієвості (через розгляд завдань, що вирішуються у конкретні1й сфері, простоту сприйняття пересічними громадянами, на відпровідність потавленій меті, цілям, культурним особливостям та надбанням держави); політичній придатності; співвідношення витрат та бажаної користі або доходів; термінології, цитування**,** застосування відсилочних норм, вступу закону в силу, зворотної дії закону.

 Визначенні критерії повинні втілюватись на різних стадіях законодавчого процесу, починаючи від процесу створення законопроекту, закінчуючи процесом прийняття. Систематизація критеріїв, яким повинен відповідати закон є важливою умовою покращення законодавчої процедури.

Робиться висновок, що дотримання зазначених критеріїв при розробці проектів, їх розгляду є необхідною умовою дієвості законодавчого процесу а, зрештою, самих законів. Обгрунтовується нагальна потреба створення директив чи довідника, що включав би рекомендації по написанню і перевірки законопроектів.

**Розділ 2 “Стадії законодавчого процесу та проблеми вдосконалення його нормативної основи”** складається з трьох підрозділів. Вони присвячені визначенню стадій законодавчого процесу та проблемам його удосконалення.

 **У підрозділі 2.1. “Підготовка законодавчих актів”** зазначається, що підготовка законопроектів здійснюється на основі державних програм розвитку законодавства України, перспективних та поточних планів законодавчих робіт. Особлива увага приділяється плануванню, тобто визначенню на основі прогнозування тих законів, які необхідно прийняти, враховуючи розвиток державно-правових процесів. Відмічено, що планування законопроектних робіт – один із елементів наукового забезпечення законотворчого процесу.

Дослідженням встановлено, що найкращий спосіб підготовки законодавчого тексту, як свідчить практика у багатьох країнах, полягає у роботі над ним на двох стадіях: розроблення наукової концепції та формулювання тексту на основі обраної концепції.

Створення наукової концепції – це фаза законотворчого процесу, що являє собою своєрідний план - проект майбутнього закону, в якому велика увага приділяється соціальній інформації. Другий етап – робота над текстом законопроекту. Він починається з визначення основних положень проекту в цілому та його складових частин, визначення структури законопроекту, розміщення матеріалу по розділах і главах.

Підготовка законів – це вид юридичної діяльності, що здійснюється уповноваженими на те суб’єктами, які володіють відповідними спеціальними та практичними знаннями. Головним завданням укладача проекту повинні стати перенесення наукової концепції у площину єдиної системи нормативних правил. Між тим, законодавець повинен так діяти, щоб законопроект відповідав іншим законодавчим текстам, був доступним для розуміння, легким у застосуванні. Обґрунтовується, що проводити підготовку проекту повинні ті особи, які володіють фаховими знаннями, практичними навичками і з цього приводу автором висловлена думка, щодо необхідності створення в Україні шкіл нормопроектувальників, або “укладачів”законів.

Автор наголошує, на необхідності проведення наукової експертизи як один із важливих етапів підготовки законопроекту до передачі його на розгляд парламенту.

Процес підготовки нормативно-правових актів, їх реєстрація регулюються переважно підзаконними нормативними актами, хоча авор підкреслює, що з багатьох норм Конституції випливає, що унормування цього процесу повинно здійснюватися на рівні закону. Зазначається, що на рівні такого закону мали б визначатись загальні вимоги до укладання текстів законів усіма суб'єктами права законодавчої ініціативи (правила реалізації права законодавчої ініціативи, суб'єкти розробки проектів законів, планування законопроектних робіт, організаційні правила роботи над законопроектом, правила погодження законопроектів, здійснення їх правової експертизи тощо).

У підрозділі 2.2. “Проблеми реалізації права законодавчої ініціативи в діяльності українського парламенту” досліджується значення права законодавчої ініціативи як такого, що дозволяє найкращим чином представляти в законодавстві інте­реси громадян та державних органів і служить способом підвищен­ня активності різних організацій у процесі форму­вання державної волі в правовому регулюванні і є однією з форм демократичного управління державою.

Зазначається, що в основі дослідження цього питання покладено порівняльний аналіз здійснення права законодавчої ініціативи у парламентах різних країн. Виявлено, що коло суб'єктів законодавчої ініціативи залежить, як правило, від форми державного правління. Аналізується діяльність всіх суб’єктів наділених цим правом Конституцією з наведенням статистичних даних.

Акцентується увага на тому, що уряд потре­бує особливих гарантій у здійсненні ним права законодавчої ініціативи. З метою надання пріоритетного значення уря­довим законопроектам, автором пропонується створити постійний механізм здійснення по­передньої наукової експертизи законопроектів з боку уряду. По-друге, обгрунтовується потреба у законодавчому закріпленні за урядом експертизи всіх законопроектів, що подаються народними депутатами України, передбачивши, що всі вони подаються на розгляд Верховної Ради Украї­ни тільки за наявності результатів експертизи Кабі­нету Міністрів України і відповідного висновку парла­ментського комітету. По-третє, автор наголошує на необхідності надання законопроектам уряду першочергового значення при розгляді їх у парламенті, а також встановленні жорстких строків розгляду таких законопроектів. Автором пропонується включити до законодавчого процесу процедуру "блокованого голосування", згідно з якою уряд має право вимагати припинити обговорен­ня законопроекту і перейти до голосування.

Дослідивши механізм реалізації права законодавчої ініціативи дисертант дійшов висновку, що це право потребує посилення гарантій шляхом недопу­щення втручання у текст законопроекту до розгляду його у першому читанні, а також надання суб'єктам права на спрощений порядок відкликання законопроекту, пра­ва на представництво експерта при розгляді проекту в комітеті та Верховній Раді України.

Обгрунтовно доведено, що оптимізація кола суб'єктів права законодавчої ініціативи вимагає перегляду в бік розширення, зокрема, надання права законо­давчої ініціативи парламентським комітетам.

 **У підрозділі 2.3. “Роль комітетів парламенту у законодавчій діяльності парламенту”** визначається, що підвищення ефективності діяльності парламенту як представницького органу можливе лише після вдосконалення структурних інститутів Верховної Ради України, головним серед яких є парламентські комітети.

 Зазначається, що процедура розгляду законопроектів у комітетах проходить у наступному порядку: розгляд законопроекту в цілому; проведення слухань; внесення поправок та передача на пленарне засідання.

Підкреслюється необхідність створення сильної системи комітетів на основі аналізу порядку створення комітетів, визначення їх юрисдикції або питань, якими опікуються комітети. Акцентується увага на тому, що вирішення проблеми кількості парламенських комітетів лежить у площині закріплення кількості і переліку хоча б основних комітетів на рівні закону, передбачивши можливість створення у виняткових випадках Верховною Радою України інших комітетів. Для підвищення активності депутатів у роботі комітету доречно закріпити відповідальність депутатів за ігнорування участі в діяльності комітетів.

Досліджується процедура проведення слухань у комітетах, акцентується увага на необхідності чіткого визначення статусу актів, які приймає комітет за результатами слухань.

Обґрунтовується, що участь представника Кабінету Міністрів на слуханнях у комітеті з приводу законопроектів дасть змогу активно відстоювати позицію уряду. Питання, які стосуються внутрішньої організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України, так само як і питання внутрішньої організації парламенту, на думку автора, повинні регулюватися відповідно внутрішнім актом Верховної Ради України і не потребують регулювання на рівні закону.

**У підрозділі 2.4. “Розгляд законопроектів у Верховній Раді України і прийняття законів”** зазначається, що розгляд законопроекту та прийняття закону - це чи не найважливіші стадії законодавчого процесу, оскільки від їх результатів залежатиме доля законопроекту – його буде або відхилено, повернено на доопрацювання або він набуде статусу офіційного нормативного акту Верховної Ради України.

 Акцентується увага на тому, що розгляд законопроектів - це стадія, яка складається з двох етапів роботи з законопроектом – розглядом і обговоренням. Критичний аналіз процедури трьох читань законпроекту показав, що на кожному етапі розгляду законопроекту у Верховній Раді України виникають ряд проблем. Так, автор вказує на необхідність вирішення проблеми штучної альтернативності законопроектів. Альтернативними вважаються законопроекти, присвячені врегулюванню одного і того ж питання, що вносяться не пізніш як у чотирнадцятиденний термін після прийняття Верховною Радою рішення про включення до порядку денного сесії першого законопроекту з відповідного питання. Дисертантом запропоновано для якісного використання і часу і сил як працівників комітетів, так і парламентарів, для зменшення кількості альтернативних законопроектів направляти їх у комітети для розгляду як доповнення і пропозиції до основного закону. Обгрунтовується висновок необхідності розгляду законопроектів у пакеті. Це означає прийняття ряду законопроектів, які мають однорідний предмет регулювання, з попереднім взаємоузгодженням їх текстів, з’ясуванням відповідності їх один одному, виключенням повторів.

Проблемою, з якою стикаються депутати під час другого читання, є неналежне опрацювання зауважень і пропозицій. Автором пропонується проводити комітетам узгодження з ініціаторами поправок, що вносяться до законопроекту. Це приведе до зменшення кількості розгляду поправок на пленарному засіданні і відповідно зменшить навантаження на депутатів. Відмічається, що особливістю другого читання є те, що голосування відбувається по кожній поправці, відхиленій комітетом.

 Підготовлений на третє читання законопроект подається головним комітетом у вигляді остаточної його редакції з матеріалами, які можуть наводитись під текстом статей, які виносяться на голосування у третьому читанні.

У підрозділі досліджуюється застосування права вето Президентом. Акцентується увага на тому, що застосування Президентом права вето на прийнятий закон - інструмент підвищення якості того чи іншого закону, причому потрібно, щоб дана процедура гармоніювала з конституційним статусом Верховної Ради України. На основі аналізу статистичних даних автор вказує на необхідність внесення змін до Конституції стосовно кворуму для подолання вето парламентом. Вважається правильним, на думку автора, встановлення більшості від конституційного складу депутатів Верховної Ради України для подолання президентського вето, особливо враховуючи право Президента на звернення до Конституційного Суду.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальненя і нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексному дослідженні законодавчого процесу та його стадій, формулюванні і систематизації критеріів перевірки законодавчих актів, на основі чого рокриті проблеми ефективності законодавчого процесу та запропоновані шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства з метою створенння оптимальної системи управління процесом прийняття законів, що є вагомим кроком побудови демократичної, правової держави.

Головними науковими і практичними результатами роботи автору бачаться такі висновки:

1. Законодавчий процес - це процес прийняття законів, який розпочинається із ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи у парламенті і завершується введенням в дію закону.

2. Законодавчий процес грунтується на принципах: стабільності законодавства; законністі; доступності; наукової обґрунтованості законодавчих рішень; плановості; системності та прогнозованості; послідовності та надійності законодавчого процесу; професіональності учасників законодавчого процесу.

3. З метою створення якісного і ефективного законодавства закони, що приймаються парламентом, повинні пройти перевірку на відповідність наступним вимогам: на відповідність Конституції України і діючому праву;на дотримання прав і свобод людини і громадянина; на дотримання конституційних принципів і вимог правової держави; дотримання принципів формування інститутів права; відповідності принципу мінімальної достатності права; відповідності міжнародним договорам України; та інш.).

 4. Законодавчий процес складається з наступних стадій: законодавча ініціатива і підготовка законопроекту; внесення законопроекту до парламенту; розгляд і обговорення законопроекту; прийняття закону; підписання і введення в дію закону.

5. Документи, які додаються до законопроекту повинні включати наступний перелік: подання, супровідна записка, фінансово - економічне обґрунтування, якщо реалізація законопроекту потребує бюджетних видатків, порівняльна таблиця, якщо поданий законопроект передбачає внесення змін до інших законів, комп’ютерний файл тексту законопроекту. Проект закону не повинен підлягати реєстрації при недотриманні вищеназваних вимог. Не зареєстровані законопроекти повертаються суб’єкту права законодавчої ініціативи Керівником Апарату Верховної Ради України з зазначенням причин не реєстрації на протязі семи днів.

6. Необхідно законодавчо закріпити підстави для повернення законопроектів: по-перше, недотримання правил юридичної техніки при оформленні законопроекту; по -друге, неповнота чи недостовірність фінансово - економічного обґрунтування законопроекту, відсутність в обґрунтуванні пропозицій щодо джерел покриття видатків; по - третє, наявність в проекті пропозицій про зміну тих положень (статей, частин, пунктів статей) законів, які вже змінювались Верховною Радою протягом поточної сесії.

7. Існує потреба запровадити на постійній основі наукову експертизу найбільш важливих законопроектів, розгляд експертних висновків на першому читанні. Це дасть можливість розв’язати проблему аналізу і оцінки законопроектів на основі сучасного рівня наукових знань, використання зарубіжного досвіду.

8. Повноваження Погоджувальної ради повинні бути розширені у бік прийняття рішення про повернення суб’єктам права законодавчої ініціативи зареєстрованих законопроектів не тільки за пропозицією відповідного комітету, а й з врахуванням висновків попередньої експертизи ( а у випадках, коли законопроект втрачає свою актуальність – повторної експертизи). Для цього лід внести зміни до частини 9 статті 4.2.4. Регламенту.

9. Реалі­зація права законодавчої ініціативи потребує посилення гарантій шляхом недопущення втручання у текст законопроекту до розгляду його у першому читанні, надання суб’єктам права на спрощений порядок відкликання законопроекту, права на представництво експерта при розгляді проекту в комітеті та Верховній Раді України.

10. Важливим фактором посилення місця і ролі комітетів у законодавчому процесі є наділення комітетів Верховної Ради України правом законодавчої ініціативи, що може стати завершальним кроком у закріпленні сильної системи комітетів у нашій державі.

10. Необхідно посилити роль Кабінету Міністрів у процесі прийняття законів.

11. В умовах становлення правової держави на здійснення законодавчого процесу впливають ряд позитивних і негативних чинників. До позитивних слід віднести тенденцію до відкритості законодавчого процесу, спробу створити умови для взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади в процесі законотворення. До негативних чинників відноситься: відсутність належної правової основи законодавчого процесу, відсутність налагодженого межанізму реалізації права законодавчої ініціативи відповідними суб’єктами, робота над “сирими”, недосконалими законопроектами в комітетах парламенту, неефективний розподіл часу на парламентських засіданнях, відсутність налагодженого механізму співпраці виконавчої та законодавчої влади у процесі законотворення та інш. Подолання зазначених негативних чинників слід розглядати в якості гарантій ефективного процесу прийняття законів і вагомим кроком до побудови демократичної, правової держави.

**ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ДИСЕРТАЦІЇ ВИКЛАДЕНО У ПУБЛІКАЦІЯХ АВТОРА:**

1. Погорєлова З. Поняття законодавчого процесу та його відмежування від споріднених понять // Вісник запорізького юридичного інституту МВС України. – 2001. – №4. – С.63– 72.

2. Погорєлова З. Принципи законодавчого процесу // Вісник запорізького юридичного інституту МВС України. – 2002. – № 1. – С.3-5.

3. Погорєлова З. Критерії перевірки законодавчих актів // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №10. – С.85 – 88.

4. Погорєлова З. О. Процедура проведення слухань у комітетах Верховної Ради України і міжнародний досвід // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – №3. – С. 50 – 61.

5. Погорєлова З.О. Проблеми реалізації права законодавчої ініціативи в діяльності українського парламенту // Парламентська реформа: теорія і практика. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – Вип. 6. – С. 210 – 223.

 6. Погорєлова З.О. Проблеми правової експертизи проектів законодавчих актів (формальні критерії перевірки) // Методологічні проблеми правової науки: Матеріали міжнародної наукової конференції. Харків, 13-14 грудня 2002 р. / Упорядники М.І. Панов, Ю.М. Грошевий. – Х.: Право, 2003. – С.171 - 174.

**АНОТАЦІЇ**

**Погорєлова З.О.** Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01- теорія та історія держави і права.- Інститут держави і права ім. В.Корецького НАН України, 2003р.

В дисертації розкриваються науково-теоретичні і практичні питання законодавчого процесу, перспективи його удосконалення. У роботі конкретизується сутність законодавчого процесу, критерії оцінки законодавчих актів, принципи законодавчого процесу. Проводиться дослідження стадій законодавчої процедури. Розглядаються проблеми, що виникають на усіх етапах створення законів та пропонуються способи їх вирішення.

 Ключові слова: законодавчий процес, законодавча ініціатива, комітети Верховної Ради України, розгляд законопроектів, перше читання, друге читання, третє читання, прийняття закону, набрання законом чинності.

**Погорелова З.А.** Законодательный процесс в Украине: проблемы теории и практики - Рукопись.

 Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01.-теория и история государства и права. – Институт государства и права НАН Украины им. В.Корецкого. Киев, 2003г.

В диссертации раскрываются теоретические и практические вопросы законодательного процесса в Украине. Автор исследует сущность законодательного процесса, определяет его принципы, а также критерии оценки законодательных актов.

 Обосновано, что качество принимаемых законов напрямую зависит от следующих критериев: соответствие законов Конституции Украины, основным конституционным принципам, обеспечение прав и свобод личности, научная обоснованность законодательных актов и другие. В работе проводится исследование права законодательной инициативы, а также проблем, которые сопутствуют реализации этого права, также предлагаются способы их решения.

Рассматривается роль парламентских комитетов в законодательном процессе, в частности при доработке законопроектов. Говорится о необходимости на уровне закона решить вопрос с количеством комитетов и и необходимости четкого разграничения их предметной компетенции. Обосновывается необходимость наделения комитетов правом законодательной инициативы.

Особенное место в работе отводится разработке законопроектов. Автор обосновывает необходимость планирования, как важного условия эффективности законодательного процесса, его стадий. В работе подчеркивается роль Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховного Совета Украины в обеспечении научно-правовой экспертизы законопроектов, а также вноситься предложение закрепить на постоянной основе научную экспертизу наиболее важных законопроектов, с рассмотрением экспертных заключений на первом чтении, что, даст возможность решить проблему анализа и оценки законопроектов.

Автор исследует стадии законодательного процесса, факторы, влияющие на продуктивность работы Верховного Совета Украины, исходя из статистических данных, а также сравнительного анализа парламентских процедур в разных странах.

В работе исследуются стадии законодательного процесса. Особое внимание уделяется рассмотрению законопроектов в парламенте. В частности, акцентируется внимание на том, что законопроекты рассматриваются в трех чтениях.

После третьего чтения, законопроект подлежит подписанию Президентом Украины. Автор делает достаточно обоснованные выводы о необходимости более четкого законодательного урегулирование этапов рассмотрения законопроектов, высказывается о необходимости принятия качественно нового Регламента Верховного Совета Украины.

На основании результатов исследования, теоретических и практических выводов внесены конкретные предложения относительно усовершенствования нормативно-правовой основы парламентской процедуры, повышение эффективности и действенности законов на современном этапе законодательной деятельности парламента Украины.

Ключевые слова: законодательный процесс, законодательная инициатива, комитеты Верховного Совета Украины, первое чтение законопроекта, второе чтение законопроекта, третье чтение законопроекта, принятие закона, ввод закона в действие.

**Pogorelova Z.** Legislative process in Ukraine: theoretical and practical aspects.- Manuscript.

This is on acquiring assoriate candidat’s degree in legal sciences by speciality 12.00.01.- theory and history of state and law. National Academy of Scientific Institute of State and Law. - Kiev, 2003.

The thesis encompasses theoretical and theoretical and theoretical aspects of legislative process. The author studies the core of the legislative process, defines principles and criteria of the legislation assessment. In particular, pointed out are such: conformity of constitution of Ukraine with basic constitutional principles in the world guarantees of personal freedom and rights etc. Among those special attention is placed upon the scientific justification of Legal Acts. Particular attention is focused at the process of drafting acts. The author proves it necessary to plan the process. The planning in itself proves to effectively stipulate the legislative process, its phases in particular.

The thesis emphasizes the role of Main Scientific Expert Department of Verkhovna Rada’s Organizational Section in the scientific expertise of legislative drafts. Attention is dwelt on the need to improve practical side of the legislative initiative implementation right.

**Key words**: parliament, session activity, legal regulation, committees, debate, votion.