

НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ ЯК СУБ'ЄКТ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Погорелова З.О.

доцент кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородського національного університету»

Юридична наука багато уваги приділяє процесу законотворення, і це природньо, адже гостра необхідність вдосконалення законодавчої процедури диктується сьогоденням. Особлива роль у цьому процесі, як відмітив Ю. Шемшученко, належить законодавчій ініціативі.

У парламентській практиці законодавча ініціатива розглядається у трьох взаємопов'язаних аспектах: 1) як сукупність урегульованих конституційним правом норм, тобто як інститут конституційного права України; 2) як перша стадія законодавчого процесу та законодавчої процедури; 3) як суб'єктивне право уповноважених на її реалізацію суб'єктів права – органів державної влади та відповідних посадових осіб.

Право законодавчої ініціативи народних депутатів України є похідним від їх представницької функції, яка в свою чергу, отримується від народу, як єдиного джерела влади. Україна вибрала загальноприйнятту парламентську традицію наділивши депутатів таким правом. Так і у Європейському Союзі немає країн конституції яких в тій чи іншій мірі не визначали б депутатів, як суб'єктів права законодавчої ініціативи (Австрія, Болгарія, Данія, Естонія, Італія, Литва, Нідерланди, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія) [1; С.73].

Депутати у світовій практиці парламентаризму посідають перше місце серед усіх інших суб'єктів, наділених цих правом. До прикладу у США правом законодавчої ініціативи володіють тільки конгресмени. Навіть Президент не може брати безпосередньої участі у законодавчому процесі. Він або міністри його Кабінету можуть у посланні або листі надіслати законодавчу ідею до Палати представників чи Сенату, після чого спікер представить її до відповідного комітету; але тільки конгресмен може надати ідеї форму законопроекту. В Конгресі 103 – го скликання Президентом та його Кабінетом було подано близько 167 пропозицій. Конгресмени, зазвичай голова комітету, до якого спікер надіслав подання, мали повне право вносити чи ні відповідний законопроект [2; С.7] (82;С97).

Діючий Регламент Верховної Ради визначає, що право законодавчої ініціативи здійснює народний депутат шляхом внесення до Верховної Ради: 1. проектів законів, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру; проектів інших актів Верховної Ради – проектів постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради; пропозицій до законопроектів – пропозицій щодо внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті; поправок до законопроектів – пропозицій щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту [3].

В окремих державах, наприклад в Іспанії, тільки ті законопроекти, ініціатором яких є Уряд, отримали назву «проекти законів» (Los proyectos de ley) (секція 1а глави 2 розділу V Регламенту КДІ), а законопроекти інших суб'єктів - «пропозиції законів» (Los proposicione de ley) [4, с.61].

Портал відкритих даних Верховної Ради України наводить наступні цифри внесених законодавчих ініціатив до українського парламенту. У III - му скликанні до Верховної Ради були внесені 6 046 ініціативи; під час IV - го скликання їхня кількість становила 7 587. VI скликання - 8 159 ініціатив. За три роки нинішнього VIII скликання - 10 470 проектів законів та постанов. З цієї кількості Урядом ініційовано приблизно однакову кількість законодавчих ініціатив в межах від 844 до 909, натомість активність президента за цей період спала з 304 до 152. Народні депутати стали ініціаторами з 4 833 (III скликання) до 9 474 (VIII скликання) [5]. Така картина характеризує «слабкий парламент», адже основний масив законопроектів повинен подаватися урядом. Це одна з умов об'єктивно-необхідних для суспільства ініціатив.

Процедура руху законодавчої ініціативи у парламенті є досить складна і вимагає багато зусиль різних структурних підрозділів до того моменту, поки законопроект буде включено до порядку денного і багато часу на розгляд і обговорення до того моменту, поки ініціатива не перетвориться на закон. Як пояснює експерт з Головного науково-експертного управління Андрій Ришелюк: *«Із 400 пленарних годин Верховної Ради в році, максимум на законодавчі питання може йти годин 200, не більше. Відповідно, якщо кожен законопроект розглядати, як мінімум, у двох читаннях, то встигають розглянути лише 100-150 законопроектів»* [6]. Законами стають лише 12% з кількох тисяч законопроектів депутатів. Більшість із них застрягають у комітетах або очікують розгляду в парламенті – місяцями, а то й роками. Ресурси Верховної Ради та її комітетів розпорюшуються на формальне опрацювання "законодавчого спаму"[7].

У законодавчих ініціативах народних депутатів інколи зміщується вектор тих ініціатив, що викликані об'єктивною потребою своєчасного регулювання. Наявність права законодавчої ініціативи зобов'язує Верховну Раду розглянути будь-який законопроект, пропозицію чи поправку, що внесені суб'єктом цього права[8]. Деколи, поряд із корисними і важливими депутатськими ініціативами існують і ті, які викликають здивування. Це такі проекти як: "Про розміщення полотна з вишитою картою України в сесійній залі Верховної Ради України"; «Про заміну копійку на рубль»; «Про проведення перевірки стану здоров'я осіб, які займають вищі державні посади»; **«Про заборону публічно проявляти будь-яку сексуальну орієнтацію»**; «Про відзначення 55-річчя від першого польоту людини у космос» та інші [6]. З цього приводу будуть справедливі будуть слова А. Парубія, які він сказав на одній із погоджувальних рад: *"Якщо завтра буде поданий закон про відміну сили тяжіння, то ми теж маємо його реєструвати?!"*. Фільтром таким законопроектам вважаємо їх перевірку згідно критеріїв відповідності законопроектів. До їх переліку пропонується долучити аналіз на відповідність *acquis*. Україна прагне приєднатися до ЄС в тому числі і через адаптацію національного законодавства до *acquis* та забезпечення дотримання угод, укладених з ЄС. [11]. Якщо за результатом перевірки законопроект їм не відповідає, він має бути відхилений. Важлива роль у цьому повинна відводиться Головному науково-експертному управлінню у співпраці з Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції.

Низьку якість законопроектів, що подаються до Верховної Ради України відмітила Місія Європейського парламенту під головуванням Пета Кокса. Так, члени місії звернули увагу на те, що ініційовані народними депутатами України законопроекти не відповідають вимогам конституційності, бюджетної нейтральності та узгодженості із зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію України з ЄС [10, С6]. Про якість поданих законопроектів говорять і наступні показники: у період III скликання з усіх поданих законопроектів чинними стали 28% законопроектів, IV

– 23%, VI – 20%, натомість VIII – лише 12% [9].

Вагомим фактором, який спричиняє «законодавчий цунамі» є «полегшена» форма, з якою до ВРУ можна подавати законопроекти депутатам. Діюче законодавство не визначає можливості обмеження законодавчої ініціативи народних обранців окрім процедури внесення змін до Конституції та до законопроекту «Про державний бюджет». У європейській практиці конституції окремих держав містять положення щодо зменшення обсягу права законодавчої ініціативи депутатів відповідних держав. У **Франції** накладаються такі обмежень на право законодавчої ініціативи звичайних депутатів: для обговорення у Парламенті обираються законопроекти, які депутати з керівними функціями вважають більш важливими (через те, що вони мають більше підтримки або стосуються актуальних питань). В Англії для того, щоб внести законопроект проводиться голосування для визначення яким депутатам воно буде надано. В Іспанії суб'єктом законодавчої ініціативи не може бути один депутат чи сенатор, а може бути парламентська група Сенату або двадцять п'ять сенаторів (ч. 1 ст. 108 Регламенту СІ) [12], один депутат Конгресу Депутатів за наявності підписів інших 14 депутатів або парламентська група Конгресу Депутатів (ч.1 ст. 126 РКД Іспанії) [13].

У **Німеччині** законопроект має бути підтриманий або політичною групою, або 5% від загального складу Бундестагу – нині це 31 депутат[14].

Покращення роботи парламенту через колективну підтримку депутатами поданих законопроектів вважаємо одним із способів підвищення якості законопроектів і в змістовних і у технічних характеристиках. У науковій літературі висловлюються пропозиції про встановлення межі в 10 депутатів для внесення законопроекту [15]. Врегулювати *кількість законопроектів* через їх зменшення до 20 штук, які обиратимуться з-поміж зареєстрованих перед початком кожної сесії за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу фракції/групи пропонується у "рекомендаціях Кокса" [10]. Існують і протилежна точка зору. Мудра О.М. вважає: «що законодавець пішов правильним шляхом, конституційно не обмежуючи подібними умовами здійснення законодавчої ініціативи народного депутата, надаючи йому можливість як самостійно вносити законопроекти, так і заручатися підтримкою своїх колег. Це підкреслює демократичний характер законодавчої діяльності парламенту, надає депутатам більше можливостей та не обмежує особисту їхню роботу[16].

В Україні існує положення Регламенту ВРУ про заборону внесення відхилених Верховною Радою законодавчих пропозицій чи законопроектів або таких, що повторюють їх за суттю на тій же або наступній позачерговій сесії Верховної Ради даного скликання (Стаття 6.2.12.). Європейська практика теж «страхує парламент» від повторного внесення відхилених законопроектів часто створюючи часові межі для цього. У Болгарії (якщо законопроект був відхилений парламентом у першому читанні, він може бути повторно внесений на його розгляд лише за умови внесення кардинальних змін до його концептуальних положень і не раніше ніж через 3 місяці після його відхилення (стаття 72 Регламенту Національних Зборів); у Латвії (відхилений законопроект може бути повторно внесений на тій самій сесії, на якій його було відхилено, лише у випадку його внесення більшістю депутатів (51 членом Сейму); у Литві (якщо законопроект було відхилено парламентом, він (або законопроект з аналогічним змістом) може бути поданий на розгляд Сейму лише через 6 місяців з дня його відхилення (стаття 139 Статуту Сейму); у Франції (законопроект, внесений членом нижньої палати та відхилений палатою може бути повторно внесений на розгляд палати лише через рік з дня його відхилення (стаття 84 Регламенту

Національних Зборів) [17, с.8].

Реалізація народними депутатами України свого конституційного права вимагає перегляду і внесення змін у чинне законодавство для підвищення якості поданих законодавчих ініціатив та покращення ефективності роботи парламенту.

Література

1. Богачева О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти [Текст] : монограф./ О. В. Богачева ; Ін – т законодавства Верховної Ради України. – Кам'янець-Подільський: Рута, 2012. – 446с.
2. А як у них? Світові парламентські практики . «Рада» : підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво / Створено в рамках Програми USAID К: Опора, 2016. – 90с.
3. Регламент Верховної Ради, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. - № 12. – Ст. 565.
4. Муравська М.Л. Порівняльний аналіз законодавчої процедури в королівстві Іспанії та Україні. Порівняльно- аналітичне право. № 3. 2016. 231с.
5. Результати парламентського моніторингу Лабораторії законодавчих ініціатив за 2014 сесійний рік URL: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&ar_id=2246&as=0
6. Надія Суха, Дарина Робачук Нардепи в країні чудес. Депутатські законопроекти, які вас здивують від 12 липня 2018 року URL: <https://www.pravda.com.ua/>
7. Працьовиті депутати, наляканий бізнес Економічна правда спецвипуск, 19 листопада 2018 URL: <https://www.epravda.com.ua/projects/.../2018/11/19/642719/>
8. Мищак І. Конституційно- правові аспекти реалізації народними депутатами України права законодавчої ініціативи.: Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/1493/1394/>
9. Заспамлена Рада: Чому український парламент чемпіон світу по кількості законопроектів : Українська правда, 22 березня 2018 р.
10. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб: 2015-2016. – 89с.
11. Пол Сілк Законодавчий процес «від початку до кінця»: приклади кращих міжнародних практик :Рада за Європу. URL: <http://ua.undp.org>
12. Reglamento del Senado de 03.05.1994 ano //Boletin Oficial de las Cortes Generalis. – 1994. – Serie I. – num.33.
13. Reglamento del Congreso de los Diputalos de 10.02.1982 ano //Boletin Oficial de las Cortes Generalis. – 1982. – Serie H. – num.119.
14. Законодавчий процес «Від початку і до кінця»: приклади кращих міжнародних практик. 07 серп. 2018 16 стор. URL: www.ua.undp.org/.../end-to-end-legislative-process.html
15. Дорошенко О. Україна повинна надати право законодавчої ініціативи обласним радам та Київській - Києвлі від 11.02 2019 року
16. Мудра О.М . Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи [Текст]: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мудра Оксана Миколаївна ; Київський національний економічний ун-т. - К., 2003. - 193 арк.
17. Ковриженко Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. URL: <http://parlament.org.ua/2011/03/11/legislative-regulation-process-eu-ukraine/>

НАДНАЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Попович К.Б.

асистент кафедри господарського права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Права людини були концептуально розроблені та нормативно регламентовані як реакція на історичний досвід нанесення шкоди людській свободі з боку держави та її органів [1, С. 103]. Водночас, саме на державу покладаються головні обов'язки щодо поваги, забезпечення, гарантування та захисту прав людини, реалізація яких відбувається за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил, що прямо чи опосередковано передбачені для цих цілей. Однак, в умовах глобалізації, інтернаціоналізації та транснаціональних процесів, намагаючись відстояти власні інтереси, окремі держави, здебільшого за регіональними ознаками, вдаються до передачі певної частини суверенітету наднаціональним органам влади, що надалі формує відповідний регіональний режим захисту та реалізації прав людини, які перебувають під юрисдикцією даного територіального об'єднання.

На сьогоднішній день єдиним регіональним інтеграційним утворенням з наявністю верховних органів, що наділені наднаціональним характером влади є Європейський Союз. У процесі тривалої еволюції Європейський Союз пройшов декілька етапів трансформації від Співтовариства з економічним спрямуванням розвитку до федеративного типу організації *suī generis* з антропоцентристським вектором подальшої інтеграції.

Першим поступом у цьому напрямку стало рішення держав-членів, викладене у преамбулі Єдиного європейського акту 1986 р., «працювати разом для сприяння демократії, заснованій на фундаментальних правах, що визнані конституціями та правом держав-учасниць, Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод та Європейською соціальною Хартією, із особливим акцентом на свободу, рівність та соціальну справедливість» [2]. Відповідно, подальшими кроками затвердження внутрішньоєвропейських приписів у сфері прав людини стало прийняття у 1989 році Декларації про основні права та свободи та Хартії Співтовариства про основні соціальні права робітників.

Наступним революційним кроком з боку верховних органів влади ЄС у галузі прав людини стало рішення про створення Конвенту (спеціального органу) для розробки Хартії Європейського Союзу про основні права. Проголошена у грудні 2000 року Хартія як нормативний акт набула унікального характеру у світовій практиці визнання та захисту прав людини, оскільки вона поєднала в собі усі без винятку види прав людини та поширила свою дію як на сферу міжнародного, так і конституційного права [3, С. 60]. Проте, інкорпорація Хартії до системи установчих Договорів не відбулась одразу: документ був опублікований лише у серії «С» офіційного журналу, а не в серії «L», що зарезервована саме для права. Тобто, після проголошення у 2000 році Хартія не набула юридичної сили і вперше згадувалась лише у 2006 році Європейським Судом справедливості у справі щодо законності Директиви про об'єднання сім'ї. Із набуттям чинності Лісабонських Договорів 2009 року, зокрема статтею 6 Договору про Європейський Союз, Хартію було прирівняно до правового статусу з установчими угодами ЄС та введено в дію [4; 5, С. 153-154].

Спосіб класифікації та викладення прав і свобод у документі також став певною новацією: у Хартії вони розміщені не згідно із традиційним поділом на політичні,