

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.53(477)

### ДО ПИТАННЯ ПРО ЯКІСТЬ ЗАКОНІВ У КОНТЕКСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

**Олександр БАКУМОВ,**

кандидат юридичних наук, доцент, проректор  
Харківського національного університету внутрішніх справ

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто актуальні питання посилення відповідальності Верховної Ради України у сфері законотворення. Доведено, що це питання є одним з ключових питань парламентської реформи. Проаналізовано основні недоліки у законодавчій діяльності парламенту України: надмірний законодавчий активізм; відсутність планування, передбачуваності та правового моніторингу законодавства; не досить послідовна координація законодавчих зусиль між парламентом і Урядом, відсутність фінансового обґрунтування законів.

Запропоновано напрями зміцнення позитивної відповідальності парламенту у законодавчій сфері: розгляд законопроектів парламентом лише за умови обов'язкового, а не факультативного проведення їх попередньої експертизи Кабінетом Міністрів України; підвищення статусу експертних висновків науково-експертного та юридичного підрозділів апарату Верховної Ради України; надання комітетам Верховної Ради України права самостійно об'єднувати близькі за предметом регулювання законопроекти перед другим читанням; визначення вичерпного переліку випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою.

**Ключові слова:** парламент, юридична відповідальність, народний депутат, Верховна Рада України, Уряд.

#### RESPONSIBILITY OF PARLIAMENT OF UKRAINE FOR PASSING HIGH-QUALITY ACTS: CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS

**Oleksandr BAKUMOV,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Vice-rector  
of Kharkiv National University of Internal Affairs

#### SUMMARY

In the article the pressing questions of strengthening of responsibility of Verkhovna Rada of Ukraine are considered in the field of law-making. It is well-proven that this question is one of key questions of parliamentary reform.

The key failings are analyzed in legislative activity of parliament of Ukraine: excessive legislative activity; absence of planning, predictableness and legal monitoring of legislation; not enough successive co-ordination of legislative efforts between legislators and Government, absence of financial validity of laws. The followings directions of strengthening positive responsibility of parliament are offered in a legislative sphere: consideration of bills parliament only on condition of obligatory, but not optional leadthrough of their preliminary examination by Cabinet of Ministers of Ukraine; increase of status of expert conclusions of scientific-expert and legal subdivisions of vehicle of Verkhovna Rada of Ukraine; grant the committees of Verkhovna Rada of Ukraine of right independently to unite near on the article of adjusting bills before the second reading; determination of exhaustive list of cases at which the discussion of bills can be carried out on brief procedure.

**Key words:** parliament, legal responsibility, people's deputy, Verkhovna Rada of Ukraine, Government.

**Постановка проблеми.** Як відомо, за умов додержання конституційного принципу верховенства права жоден орган державної влади (у тому числі найвищі органи) не має імунітету від юридичної відповідальності. Враховуючи зміст статті 8 Конституції України, «верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади» [1]. Принцип верховенства права, безумовно, передбачає і відповідальність суб'єктів здійснення державної влади за належну та правомірну реалізацію наданих їм публічно-владних повноважень.

Не є винятком у цьому сенсі і парламент України – Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади (стаття 75 Конституції України [2]), що згідно із Основним

Законом уповноважена приймати закони України. Ще у Рішенні Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) прямо було наголошено на тому, що Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, встановивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них. У Рішенні йшлося і

про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (стаття 90) як вид юридичної відповідальності парламенту [3]. Зважаючи на це, є всі формально-логічні та конституційно-правові підстави твердити про правомірність віднесення парламенту до числа ключових колективних суб'єктів юридичної відповідальності.

Проте досі парламент України залишається певною мірою нетиповим суб'єктом юридичної відповідальності з огляду на сукупність таких факторів: усталеність переважно дорадянських та радянських конституційно-правових уявлень щодо невідповідальності парламенту як органу народного представництва (концепція невідповідальності парламенту); ототожнення невідповідальності парламенту із абсолютизованою моделлю депутатського імунітету; відсутність спеціального конституційного та законодавчого регулювання предмета, видів, меж такої відповідальності та конкретних санкцій за вчинення деліктів з боку парламенту; відсутність юридичної інституціалізації концепту конституційно-правової відповідальності загалом і цього різновиду юридичної відповідальності парламенту зокрема, тощо. Тож закономірно, що натепер Верховна Рада України цілком справедливо вважається і одним із найскладніших колективних суб'єктів юридичної відповідальності [4, с. 84].

**Актуальність теми дослідження** підтверджується тим, що проблематика юридичної відповідальності українського парламенту тривалий час була не досить дослідженою в національній конституційно-правовій науці. Так, окремі питання юридичної відповідальності Верховної Ради України, її співвідношення з відповідальністю парламентарів та держави в цілому порушувалися у наукових працях В.В. Гецько, О.М. Клименко, В.В. Книша, Л.Т. Кривенко, О.В. Майданник, О.О. Майданник, Р.С. Мартинока, О.В. Мельник, І.В. Рижук, І.Є. Словської, М.М. Терещука, В.М. Шаповала та ін. Проте цілісної та завершеної картини щодо місяця юридичної відповідальності парламенту в системі юридичної відповідальності держави в Україні так і не отримали. Втім, академік Ю.С. Шемшученко слушно зауважив, що сама парламентська відповідальність є частиною «більш широкою проблеми, пов'язаної з підвищенням ефективності інституту конституційної відповідальності в цілому» [5, с. 5].

**Метою цієї статті** є інституціоналізація якості законів як підстави юридичної відповідальності українського парламенту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Останнім часом відповідальність парламенту стала елементом широкого громадського і політичного дискурсу, в якому вона тісно пов'язується власне і з якістю парламентської діяльності. Зокрема, як було зазначено у виступі Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана, «Парламент має демонструвати нову якість прийняття рішень. Парламент має демонструвати публічність і відкритість, а це означає повертати довіру до українського парламенту і до парламентаризму в цілому» [6].

Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», укладеною на початку каденції парламенту восьмого скликання, було передбачено виконання завдання «забезпечити прозорий і ефективний процес творення якісних законів» [7]. Згодом питання підвищення відповідальності парламенту, зокрема в частині ухвалення якісних законів, стало елементом парламентської реформи. Так, міжнародні партнери запропонували Верховній Раді України восьмого скликання Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [8]. Відповідно, парламентом України у 2016 році були затверджені Рекомендації місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та

підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [9]. Але надалі парламент восьмого скликання не знайшов у собі політичної волі, аби зрушити з місця парламентську реформу, остання почала «гальмувати», оскільки багато у чому суперечила інтересам представлених у Верховній Раді України політичних сил. Тому питання підвищення парламентської відповідальності за творення якісних законів залишилося відкритим. У зв'язку з цим натепер «кількісні параметри законотворчості превалюють над якісними» [10, с. 306]. Водночас констатується, що «в Україні більше немає причин для подальшого продовження практики екстенсивної і не дуже якісної законотворчості. Настав час, коли пріоритетом у роботі законодавця має стати не кількість ухвалених законів, а їхня якість» [11]. Слушно звертається увага і на те, що «проблема забезпечення правової якості законів безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особистості в контексті її функціонування в різних сферах державного та суспільного життя» [10, с. 307].

Нарешті, нещодавно Представник Президента України у Верховній Раді України Р.О. Стефанчук прямо відзначив, що вже «нова Верховна Рада має змінити підхід до законотворчої роботи і перейти від кількості до якості в питанні прийняття законів... Законодавство – це єдина сфера, де кількість ніколи не переростає в якість. Навпаки, кількість законів плондрює якість» [12]. Реалізація цієї раціональної настанови – справа вже недалекого майбутнього. Відповідно, творення якісних законів має стати наріжним камнем парламентської роботи і ключовим елементом парламентської відповідальності.

Нагадаємо, що Верховна Рада України виступає унікальним суб'єктом юридичної відповідальності. Адже «інстанцією відповідальності» є лише Український народ як єдиний суб'єкт, уповноважений на формування парламенту і здійснення контролю за його діяльністю. Водночас парламент є відповідальним за свої рішення і перед кожною особою, стосовно якої ним було ухвалено неконституційне або незаконне рішення (акт), факт ухвалення якого встановлений у процесуально визначеному порядку та яке породило несприятливі для особи юридичні наслідки. При цьому конституційно визначено субсидіарний характер відповідальності парламенту: за прийняття ним незаконних чи неконституційних рішень, дій чи бездіяльності відповідає Українська держава (статті 56, 152 Конституції України [2]). Лише в разі настання конституційно визначених підстав, що характеризують організацію парламентської діяльності (відсутність коаліції, несформування Уряду чи неможливість розпочати пленарні засідання протягом конституційно визначених строків (стаття 90 Конституції України), парламент несе відповідальність самостійно, без залучення суб'єкта субсидіарної відповідальності – держави. Щоправда, відповідні правовідносини охоплюють настання негативної відповідальності.

Проте сприйняття юридичної відповідальності єдиного законодавчого органу лише в негативному аспекті, на нашу думку, суттєво спрощує проблему його юридичної відповідальності та не дає повного уявлення про всю специфіку зазначеного конституційно-правового явища. Натомість концептуально правильним є застосування до структуривання юридичної відповідальності Верховної Ради України доктрини деліктного дуалізму, що передбачає одночасне врахування як позитивної, так і негативної парламентської відповідальності. Адже саме в цій діяльності дуже тісно переплітаються повноваження та відповідальність. Така її специфіка найперше фіксується у Преамбулі Конституції України, де категорія парламентської відповідальності набуває якнайширшого значення. У ній, зокрема, зазначено, що Верховна Рада України, здійснюючи установчу

владу Українського народу і від його імені приймаючи Конституцію України, усвідомлює свою відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями [2]. Далі відповідна конституційно-правова логіка пов'язаності діяльності та відповідальності Верховної Ради України простежується в ході аналізу організації її роботи, виконання нею конституційних повноважень, взаємодії з іншими органами влади тощо.

Відправне та фундаментальне значення для з'ясування особливостей позитивної відповідальності парламенту має формула, встановлена у Конституції України, – принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22 Основного Закону України [2]). Концептуально важливим є те, що «така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в цьому разі – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків» [3]. Отже, ключове значення має позитивна відповідальність парламенту, що може бути диференційована за сферами та напрямками парламентської діяльності на: 1) позитивну відповідальність парламенту у сфері представницької діяльності (як внутрішнє, так і зовнішнє представництво); 2) позитивну відповідальність парламенту за законодавчу діяльність; 3) позитивну відповідальність у сфері установчих повноважень; 4) позитивну відповідальність парламенту у фінансово-бюджетній сфері; 5) позитивну відповідальність за здійснення парламентських контрольних повноважень [13, с. 278].

Відповідно до концепції юридичної відповідальності парламентська діяльність як один з напрямів діяльності держави об'єктивно не може здійснюватися довільно і свавільно, особливо в умовах моделі обмеженого державного правління та додержання засад верховенства права. Тому саме «реальне функціонування інституту відповідальності має забезпечувати конституційність застосування конституційно-правових норм, гарантувати захист загальнодемократичних цінностей та принципів, які містить Конституція України» [14, с. 142].

Оскільки парламент в Україні конституційований як єдиний орган законодавчої влади, то вчинені ним порушення саме у сфері законодавчої компетенції здатні заподіяти колосальних збитків суспільству, оскільки прийняттям неконституційних законів несуть загрози масового порушення прав і свобод людини і громадянина. Враховуючи консерватизм законодавчого процесу, ця ситуація може поглиблюватися тривалістю впливу такої протиправної за своєю суттю практики на суспільні відносини [15, с. 15].

Ключове значення в аспекті позитивної відповідальності парламенту має, на наш погляд, відповідальність у сфері законодавчої діяльності. Це пояснюється таким: 1) лише парламент уповноважений на прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України [2]); 2) Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів [16]; жоден інший орган державної влади не вправі перебирати на себе цю функцію, оскільки «делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади порушує вимоги Основного Закону України, згідно з яким органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19)» [2; 17]; 3) законодавча функція конституційована як засаднича в окресленні конституційного статусу Верховної Ради України. Результатом законодавчої діяльності Верховної Ради України є прийняття законів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, що посідають центральне місце в системі джерел національного права та регулюють найважливіші суспільні відносини. Відповідно, до якості цих актів висуваються підвищені вимоги з боку суспільства. А вже під якістю закону найчастіше розуміють сукупність змістових характеристик цього нормативно-правового акта і його здатність реально задовольняти суспільні потреби [18, с. 110].

Зокрема, законодавець найперше має прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. «Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб'єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб'єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, щоб органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов'язаний із наслідками дій органів державної влади» [1]. Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Тому Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України [19].

У структурі юридичної відповідальності Верховної Ради України, з огляду на цільове призначення та своєрідність компетенції парламенту, є домінування позитивної юридичної відповідальності у законодавчій діяльності парламенту. Унікальність такої відповідальності у сфері законотворення, на наш погляд, може бути проінтерпретована за кількома напрямками, що виокремлюються на основі системного тлумачення конституційних положень та з урахуванням правових позицій Конституційного Суду України:

1) додержання Верховною Радою України вимог належної правової (парламентської) процедури під час розгляду й ухвалення законів (діяти «лише на підставі... та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»);

2) прийняття нею законів виключно в межах конституційно встановлених повноважень (діяти «лише <...> в межах повноважень <...>, що передбачені Конституцією <...> України»);

3) ухвалення законів у загальнонаціональних інтересах (саме це відповідає парадигмі представництва Верховною Радою України інтересів Українського народу, кореспондує представницькому характеру правової природи парламенту [16; 20]);

4) визначаючи законами України права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод, законодавець може лише розширювати, а не звужувати зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення [21];

5) під час прийняття законів Верховна Рада України керується наявними фінансово-економічними можливостями держави та переслідує мету збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства [21];

6) у ході законодавчої діяльності парламенту України «принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість

перехідного періоду у разі зміни правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом» [21];

7) необхідним є і додержання формально-юридичних вимог щодо законів (зокрема, додержання вимоги відповідності змісту законів Конституції України, у тому числі прийняття законів лише з питань, що регулюються законами; непорушність принципу, за яким «законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст» [22], тощо).

З огляду на зазначене, зосередимо увагу на кількох найбільш помітних проблемах у сфері законодавчої діяльності Верховної Ради України та спробуємо запропонувати шляхи їх вирішення у контексті концептів відповідального представницького правління та позитивної юридичної відповідальності парламенту.

1. *Надмірний законодавчий активізм* (що у публіцистиці останнім часом отримав назву «законодавчого спауму»). Він виявляється у двох формах: 1) щорічне зростання кількості законопроектів, що вносяться суб'єктами права законодавчої ініціативи на розгляд парламенту; 2) надмірне прискорення законодавчого процесу, що має наслідком формальне додержання регламентних вимог щодо законодавчого процесу та його окремих етапів [23, с. 212–213]. Зокрема, дедалі поширенішою стає практика, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу в першому читанні та в цілому як закони. Обидві форми законодавчого активізму мають наслідком катастрофічне падіння якості закону, який поступово перетворюється на свою протилежність – джерело нестабільності [24, с. 24], невизначеності, обмеження прав і свобод людини і громадянина тощо.

2. *Відсутність планування, передбачуваності та правового моніторингу законодавства*, що призводить до недостатньої обґрунтованості внесених законопроектів та схвалюваних законодавчих рішень. З огляду на це, законодавчий процес у цілому є непрогнозованим, непередбачуваним і хаотичним [25, с. 174]. У середньому на розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься понад тисяча законопроектів, але лише близько 20% з них стають законами. За таких умов на відповідні структурні підрозділи апарату та комітети Верховної Ради України лягає надмірне і зайве (з огляду на невизначеність перспектив ухвалення законопроекту навіть у першому читанні) функціональне навантаження. При цьому майже 80% усіх законопроектів передбачають зміни до законодавства, а не якісно нові рішення. Іншими словами, більшу частину свого робочого часу Верховна Рада України витрачає на перегляд своїх же актів. Наприклад, Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року від дня його прийняття переглядався 123 рази. Це прямо суперечить пункту 4.1.9. Податкового кодексу України: «стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року» [26]. Тричі зміни вносилися до Податкового кодексу України трьома законами на день (6 вересня 2012 року, 2 жовтня 2012 року, 16 січня 2014 року), тричі – чотирма законами на день (5 липня

2012 року, 4 липня 2013 року, 17 липня 2015 року), а один раз – шістьма законами на день (22 грудня 2011 року). Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року [27] змінювався 86 разів. З них один раз (28 грудня 2014 року) – трьома і один раз (5 липня 2012 року) – п'ятьма законами на день. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року змінювався 51 раз. При цьому один раз (10 листопада 2015 року) – трьома законами на день і двічі (14 жовтня 2014 року і 12 травня 2015 року) – чотирма законами на день. Між тим, як слушно зазначав французький учений Р. Бержерон, важливо не проводити оновлення законодавства заради оновлення, оскільки стабільність у законодавстві набагато краща за зміни [28].

3. *Не досить послідовна координація законодавчих зусиль між Верховною Радою України та Урядом* часто призводить до того, що окремі закони мають популістський характер і не можуть бути реалізовані через відсутність необхідних коштів у Державному бюджеті України. Відповідно, такі закони й не виконуються. Зазначене стосується, зокрема, низки законів у соціально-економічній сфері, впровадження яких не підкріплюється відповідним бюджетним фінансуванням. Проте забезпечення якості законів передбачає якраз «забезпечення раціонального витрачання грошей українських платників податків» [11]. Тому вимоги Регламенту Верховної Ради України щодо обов'язкового супроводу проєктів законів належним фінансово-економічним обґрунтуванням (статті 91, 94 [29]) мають беззастережно виконуватися, а саме згадане обґрунтування має, нарешті, отримати чітко регламентовані нормами законодавства характер.

Звісно, окреслені «больові точки» далеко не вичерпують проблематику наповнення системи законодавства України неякісними законами, оскільки мають політичний, культурний та історичний виміри, які не можна не враховувати. Проте з огляду на формат статті, звернемося тепер до шляхів вирішення згаданих проблем.

Вочевидь, нині основний наголос у вдосконаленні якості законів в Україні має бути зміщений убік суттєвого поточного вдосконалення роботи над ними від початку до кінця, себто протягом усього циклу законотворчого процесу. Отже, необхідно поліпшити «якість роботи над проєктами законів і насамперед якість їх розгляду у самому парламенті» [25, с. 177]. У принципі основні застереження щодо такої роботи частково вміщені у Регламенті Верховної Ради України як наріжному документі, присвяченому регламентуванню власне законодавчої процедури [29], проте вони, на жаль, часто нехтуються самими ж законодавцями, а тому потребують перегляду вбік доповнення деякими «дисциплінуючими» новелами, які б унеможливили подальше падіння якості прийнятих парламентом законів. Відповідно, нижченаведені рекомендації ґрунтуються на приписах Конституції України і не зумовлюють необхідності перегляду її положень, а тому можуть бути здійснені досить оперативно.

Так, окремі фахівці обстоюють ідею необхідності прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», що, на їхню думку, стало би позитивним кроком на шляху підвищення якості законодавства, оскільки дало б змогу чітко регламентувати діяльність усіх суб'єктів законодавчого процесу, визначити правовий статус закону як акта вищої юридичної сили, впорядкувати всю систему нормативно-правових актів, закріпити характерну для парламенту особливу законодавчу процедуру ухвалення законодавчих актів, прогнозування результатів їх застосування тощо, а отже, підвищити ефективність реалізації цих актів, а також упорядкувати і підвищити якість, стабільність законів, законодавчої діяльності і на цій основі зміцнити законність і правопорядок [18, с. 110]. На наш погляд, всі

ці завдання може вирішити і чинний Регламент Верховної Ради України, який має бути лише дещо новелізований з метою поліпшення законодавчої роботи.

Насамперед варто звернути увагу на доцільність впровадження ідеї централізації та уніфікації законопроектних робіт в Україні, реалізація якої допоможе уникати надмірного законотворчого суб'єктивізму та «законодавчого спаму». Із цією метою в Регламенті Верховної Ради України, зокрема, доцільно:

1) встановити правило, за яким законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови обов'язкового, а не факультативного проведення їх попередньої експертизи Кабінетом Міністрів України;

2) підвищити статус експертних висновків науково-експертного та юридичного підрозділів апарату Верховної Ради України, зробивши їх обов'язковими для врахування комітетами Верховної Ради України в ході опрацювання відповідних законопроектів;

3) за умови висновку науково-експертного чи юридичного підрозділів апарату Верховної Ради України або головного комітету щодо неконституційності проект закону не має розглядатись в режимі першого читання – до усунення неконституційних положень;

4) з метою унеможливлення зловживання правом законодавчої ініціативи варто заборонити суб'єктам права законодавчої ініціативи вносити законопроекти на заміну раніше поданих та виключити практику реєстрації законопроектів, які розглядалися протягом поточної сесії і які були відхилені парламентом;

5) доцільно доповнити парламентський Регламент положеннями, які б давали можливість комітетам Верховної Ради України «самостійно здійснювати об'єднання близьких за предметом регулювання законопроектів» [11];

6) у Регламенті необхідно чітко визначити вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою, встановивши інститут скороченого обговорення як винятковий, а не основний спосіб розгляду законопроектів у режимі першого читання [30, с. 22].

Регламентні положення мають бути органічно доповнені суттєвим посиленням науково-експертного «блоку» роботи апарату Верховної Ради України, у зв'язку з чим має бути проведена реформа апарату парламенту як складової частини парламентської реформи, на чому слушно наполягають фахівці [31].

Водночас доцільно зробити більш дієвими приписи Регламенту Верховної Ради України щодо розробки планів законопроектної роботи Верховної Ради України, зокрема за рахунок створення у структурі апарату парламенту спеціального підрозділу (дослідницької служби), який здійснюватиме планування і наукове забезпечення законодавчого процесу [9]. Адже «планування законів відіграє важливу роль, оскільки забезпечує комплексний підхід до законодавчого врегулювання суспільних відносин, дає можливість виділити пріоритетні напрями залежно від суспільних потреб, дає змогу цілеспрямовано розвивати, вдосконалювати законодавство» [25, с. 176]. Таке планування мусить ґрунтуватися на засадах пріоритетності законів, ухвалення яких: 1) пряма передбачене нормами Конституції України; 2) впливає з міжнародних зобов'язань України перед міжнародними організаціями; 3) ґрунтується на засадах соціального захисту населення, пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 4) впливає з необхідності виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України та із її змісту.

Окремо слід відзначити необхідність чіткого додержання парламентом конституційно встановленої процедури розгляду і прийняття законів, зокрема з метою уник-

нення випадків прийняття законів без обговорення, а так само унеможливлення прийняття їх неналежною кількістю голосів народних депутатів, що відображає практику неособистого голосування. Адже «неособисте голосування народних депутатів України може бути підставою для констатації порушення конституційної процедури ухвалення законів за наявності певних обставин (критеріїв, ознак) недотримання демократичної процедури голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України: перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом блокування виступаючих та місць для голосування; перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом застосування технічних засобів; перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом пошкодження технічних пристроїв; перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом провокації сутичок; неможливість реалізації процедури ухвалення закону через перебування народних депутатів України за межами зали засідань Верховної Ради України; голосування замість народних депутатів України, які перебували в залі засідань Верховної Ради України; голосування картками народних депутатів України, які не могли голосувати (були фізично відсутні на засіданні Верховної Ради України: перебували на лікарняному, за кордоном, у відраженні тощо)» [32]. Характерно, що серед першочергових законопроектів, ініційованих Президентом України В.О. Зеленським, був саме проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України» (реєстраційний № 10394 від 21 червня 2019 року) [33]. У такий спосіб підвищення рівня негативної відповідальності парламентаріїв сприятиме зміцненню інституту позитивної юридичної відповідальності парламенту України в цілому.

Слід також законодавчо закріпити реалістичний інститут правового моніторингу ефективності прийнятих законів України. Адже нинішню практику узагальнення застосування прийнятих законів, що покладається на комітети Верховної Ради України (пункт 7 частини першої статті 16, частина перша статті 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [34]), не можна визнати задовільною, оскільки комітети штучно переважані саме законопроектною роботою. Крім того, рівень комунікації комітетів Верховної Ради України із правозастосовними органами теж залишає бажати кращого. За таких умов моніторинг ефективності законів має спорадичний та вибірковий характер. Це не дає змогу скласти комплексного уявлення про ефективність законодавства як у цілому, так і в розрізі його окремих галузей, інститутів тощо. Між тим, за висновками вчених, комплексний правовий моніторинг важливий і для всієї системи законодавства та його окремих напрямів, і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності.

**Висновки.** Реалізація зазначених вище пропозицій та рекомендацій сприятиме покращенню якості законів України та підвищенню рівня позитивної відповідальності парламенту України за законодавчу «продукцію». Разом із тим це допоможе перетворенню проголошених засад юридичної відповідальності держави та її органів, насамперед парламенту України, на реалістичні, дієві та такі, що відповідають європейським конституційно-правовим стандартам.

#### Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення

повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 року № 6-р/2019. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v006p710-19> (дата звернення: 02.06.2019).

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 02.06.2019).

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 року № 7-рп/2001. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01> (дата звернення: 02.06.2019).

4. Рижук І.В. Конституційна модель відповідальності парламентаріїв: порівняльно-аналітичне дослідження : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 215 с.

5. Шемшученко Ю.С. Український парламентаризм у світлі загальносвітових тенденцій. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 3–5.

6. Голова Верховної Ради України восьмого скликання В.Б. Гройсман: виступ під час відкриття ранкового пленарного засідання Верховної Ради України. Стенограма пленарного засідання 15.09.2015 року. URL: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5977.html> (дата звернення: 04.06.2019).

7. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»: регламент від 27.11.2014 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 04.06.2019).

8. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кока, Президента Європейського парламенту 2002–2004. Київ : Б.м, 2016. 74 с.

9. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19> (дата звернення: 04.06.2019).

10. Чорнолуцький Р.В. Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 499 с.

11. Ришелюк А., Мельник М. Стабільність і якість закону. *Дзеркало тижня*. 2006. № 21. URL: [https://dt.ua/LAW/stabilnist\\_i\\_yakist\\_zakonu.html](https://dt.ua/LAW/stabilnist_i_yakist_zakonu.html) (дата звернення: 03.06.2019).

12. Стефанчук: Законодавство – це сфера, де кількість ніколи не переростає в якість. *Інформатор*. 2019. URL: <https://informator.news/stefanchuk-zakonodavstvo-tse-sfera-de-kil-kist-nikoly-ne-pererostaie-v-iajist/> (дата звернення: 04.06.2019).

13. Книш В.В. Теоретико-правове дослідження інституту конституційно-правової відповідальності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 420 с.

14. Гецько В.В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики. 12.00.02. Ужгород, 2015. 195 с.

15. Милушева Т.В., Ишеков К.А. К вопросу об ответственности государства в сфере законоотворчества. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 8. С. 2–6.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91,

104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 року № 17-рп/2002. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> (дата звернення: 05.06.2019).

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмого частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) від 23.06.2009 року № 15-рп/2009. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-09> (дата звернення: 10.06.2019).

18. Лебедь Н.В. Стан законотворчої діяльності в сучасній Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 15. С. 108–111.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23.12.1997 року № 7-зп/1997. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97> (дата звернення: 10.06.2019).

20. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) від 25.03.1999 року № 1-в/1999. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-99> (дата звернення: 15.06.2019).

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18> (дата звернення: 15.06.2019).

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 08.09.2016 року № 6-рп/2016. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 15.06.2019).

23. Матвєєва Л.Г. Транзитивність у правовій сфері : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 328 с.

24. Теплюк М., Ющик О. До проблеми якості закону України як джерела права. *Право України*. 2017. № 6. С. 17–26.

25. Мурашин О. Стан та перспективи розвитку законодавчої діяльності в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1(2). С. 174–180.

26. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 05.06.2019).

27. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 року № 2456-VI. *База даних «Законодавство*

України»/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 15.06.2019)

28. Бержерон Р. Правила нормопроєктування (Regles de redaction legislative – Legislative drafting rules). Б/м, 2008. 26 с.

29. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 05.06.2019)

30. Лінецький С., Синьоокий О. Концепція комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України. *Часопис Парламент*. 2015. № 4. С. 2–31.

31. Погребняк Н.С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 26 с.

32. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28.02.2018 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb02d710-18#n2> (дата звернення: 20.06.2019).

33. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України» : проєкт Закону України, внесений Президентом України В.О. Зеленським (реєстр. № 10394 від 21.06.2019 року). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66098](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66098).

34. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр> (дата звернення: 20.06.2019).

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

**Бакумов Олександр Сергійович** – кандидат юридичних наук, доцент, проректор Харківського національного університету внутрішніх справ

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Bakumov Oleksandr Serhiiovych** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Vice-rector of Kharkiv National University of Internal Affairs

*lconst.law@gmail.com*