

УДК 351.87

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.4>

Зубрицький Олександр Володимирович,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри публічного управління та адміністрування

Інституту гуманітарної підготовки та державного управління

Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ORCID ID: 0009-0005-2263-0032

МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ НА ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС ТА РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД

MECHANISMS OF INFLUENCE OF JUDICIAL BODIES ON THE LEGISLATIVE PROCESS AND REGULATION OF SOCIAL RELATIONS IN THE TRANSFORMATION PERIOD

У статті здійснено аналіз значення та ролі законодавчої ініціативи в процесі законотворення, надто в складних умовах воєнного стану, який передбачає суттєве обмеження прав людини, а також негативно впливає на динаміку законодавчого процесу. Окреслено підходи до розуміння суті процесу законодавчої ініціативи. Автор аналізує сучасні та історичні підходи до визначення суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також переваги та можливі недоліки розширення кола таких суб'єктів завдяки долученню інших інституцій, зокрема, Конституційного Суду України та Верховного Суду як провідних інстанцій у юрисдикційній та судовій площині, що здійснюють захист прав та інтересів людини. У випадку Верховного Суду, такі повноваження, на думку автора, сприятимуть імплементації норм Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, адже застосовуючи норми Угоди у своїй практиці в якості норм прямої дії Суд здійснюватиме активну гармонізацію законодавства. У випадку розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи це може призвести до пришвидшення виконання Україною взятих на себе євроінтеграційних зобов'язань та гармонізації норм українського законодавства із вимогами законодавства ЄС. У статті автор також здійснює огляд історичного контексту формування системи суб'єктів законодавчої ініціативи, оскільки їх перелік впродовж процесу державотворення України не був сталим, та наводить приклади законодавчої ініціативи різних видів суб'єктів, як індивідуальних, так і колективних, у праві іноземних держав. З огляду на викладене автор робить висновок про доцільність розширення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи в Україні у повоєнний період. Виконання наданих у статті рекомендацій буде можливим лише після скасування воєнного стану, адже передбачає, зокрема, і внесення змін до Конституції України.

Ключові слова: законотворчість, суб'єкти законодавчої ініціативи, Конституція України, Верховний Суд, Конституційний Суд України, закон.

The article analyzes the meaning and role of the legislative initiative in the law-making process, especially in the difficult conditions of martial law, which involves a significant restriction of human rights and negatively affects the legislative process's dynamics. Approaches to understanding the essence of the legislative initiative process are outlined. The author analyzes modern and historical approaches to determining the subjects of the law of legislative initiative, as well as the advantages and possible disadvantages of expanding the range of such subjects due to the involvement of other institutions, in particular, the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court as leading bodies in the jurisdictional and judicial sphere, which protect human rights and interests. In the case of the Supreme Court, such powers, in the author's opinion, will contribute to the implementation of the norms of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, because by applying the norms of the Agreement in its practice as norms of direct action, the Court will actively harmonize legislation. In the case of expanding the range of subjects of the legislative initiative, this may lead to the acceleration of Ukraine's fulfillment of its European integration obligations and the harmonization of the norms of Ukrainian legislation with the requirements of EU legislation. In the article, the author also reviews the historical context of the formation of the system of subjects of legislative initiative, since their list during the process of state formation of Ukraine was not constant, and gives examples of the legislative initiative of various subjects, both individual and collective, in the law of foreign countries. In view of the above, the author concludes that it is expedient to expand the list of subjects of legislative initiative in Ukraine in the post-war period. Implementation of the recommendations provided in the article will be possible only after the abolition of martial law, as it provides, in particular, for the introduction of amendments to the Constitution of Ukraine.

Key words: law-making, subjects of legislative initiative, Constitution of Ukraine, Supreme Court, Constitutional Court of Ukraine, law.

Наразі законотворчий процес в Україні переживає, на наше глибоке переконання, кризовий і водночас трансформаційний період. В умовах воєнного стану у Верховній Раді України реєструється та розглядається значна кількість законопроектів у сфері не лише безпеки й оборони, але й судочинства, податкових правовідносин, медичних прав та гарантій тощо.

В першу чергу це, звісно, зумовлено російським вторгненням та необхідністю оперативного реагувати на ті виклики, існування яких у цивілізованому демократичному суспільстві не мало б допускатися. Проте значний вплив, який не завжди можна охарактеризувати позитивно, справляє також постійний процес реформ і трансформацій в усіх сферах діяльності органів влади, який, попри позитивні задекларовані цілі, часто призводить до хаосу та втрати стабільності, зокрема, й у сфері законотворчості та законодавства. А непередбачуваність законодавства в усі історичні періоди розвитку держави вела до зниження рівня суспільної довіри, загострення соціальних та політичних криз. В умовах, коли діяльність Верховної Ради менш публічна ніж зазвичай, а поновлення доступу суспільства до інформації в умовах воєнного стану залишається малоімовірним, удосконалення системи законодавчого процесу (зокрема і шляхом розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи) може надати змогу розширити можливості ефективного захисту прав і свобод різних груп населення (наприклад, ветеранів, щодо яких Конституційний Суд України констатував порушення Конституції у чинних законодавчих актах. Так, наприклад, неконституційним було визнано обмеження строку «під час якого можливо перерахувати одноразову грошову допомогу для особи з інвалідністю внаслідок війни» (нагадаємо, цей строк становив 2 роки) [1].

Зараз, відповідно до статті 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи належить «Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України» [2]. Це вичерпний перелік суб'єктів, які від імені народу України можуть приймати найважливіші рішення для забезпечення майбутнього суспільства та держави, адже саме законодавча ініціатива запускає механізм розгляду певного проекту у Парламенті і в цілому стає рушієм необхідних законодавчих змін. Навіть у випадку, якщо процес адвокації необхідних змін розпочинається з пасивної частини суспільства та його інститутів (наприклад, громадських організацій або їхніх спілок, наприклад, в питанні заборони тютюнопаління в громадських місцях, що понад рік було темою

адвокаційних кампаній коаліції «Реанімаційний пакет реформ»), реєстрація навіть розробленого громадськістю законопроекту має здійснюватися належним суб'єктом.

Цілком погоджуємось із С.М. Гусаровим, який розглядає законодавчу ініціативу не лише як право конкретного суб'єкта запропонувати свою ідею нормативного документа для розгляду відповідно до процедури, але й вказує, що це «обов'язкова початкова стадія законодавчого процесу» [3, с. 55]. Тобто, можемо зробити висновок, що законодавча ініціатива є невід'ємною складовою законодавчого процесу, а не лише правом суб'єктів, які визначені Конституцією. З огляду на суспільну значущість законодавчого процесу, підходи до визначення тих, хто користується правом ініціювати певний законопроект, не можуть бути незмінними, а навпаки – мають оперативно реагувати на запит демократичного суспільства та адаптуватися до змін для того, щоб забезпечити підвищення якості законодавчого процесу та власне законопроектів, які подаються для реєстрації.

Так, наприклад, аналізуючи іноземний досвід, Ю.М. Перерва зазначає про можливість подавати законопроекти лише колегіально (у Японії, Іспанії тощо). Також авторка пише про зарубіжний досвід застосування права такої ініціативи уповноваженими комітетами (комісіями) парламенту (Нідерланди, Ісландія тощо) [4, с. 54–55]. Вважаючи таку пропозицію доречною, зауважимо, що для українського досвіду така практика може бути використана за тематичним принципом. Тобто, комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки оборони та розвідки, який діє у її складі та об'єднує депутатів, мав би право законодавчої ініціативи з питань, що стосуються діяльності цього комітету, не перешкоджаючи, водночас праву подавати законопроекти окремими депутатами, які не є членами комітету. Це могло б сприяти більш якісним змінам, що пропонуються до законодавства, та водночас жодним чином не обмежило б право кожного окремого депутата чи депутатки, які представляють інтереси своїх виборців без обмеження за сферами суспільного життя.

Однак у чинній системі законодавчої гілки влади та правових норм, що регламентують її процесуальну діяльність існує ще одна важлива прогалина, а саме законотворча ініціатива судів. Безперечно, йдеться не про всю судову систему, це призвело б до хаосу та розбалансування системи стримувань і противаг, але про вищі інстанції у системі – Верховний Суд (або його Палати, які здійснюють перегляд найбільш значущих

справ за галузевим принципом), а також доцільно тут згадати Конституційний Суд України, який, хоча й не є інстанцією у розгляді судового спору, а належить до конституційної юрисдикції [5], може оперативно реагувати на системні порушення законодавства у випадку, якщо встановлено невідповідність норми закону Конституції України. Наразі право законодавчої ініціативи в Конституційного Суду України (надалі – Суду) відсутнє. З одного боку, це можна виправдати тим, що рішення Суду не потребують додаткових змін до законодавства, і, якщо спеціальний порядок виконання рішення не встановлено, мають виконуватися невідкладно. З іншого боку – на практиці постає низка практичних проблем, коли Суд визнає норму неконституційною (наприклад, ту, що обмежує реалізацію прав певної категорії громадян), проте альтернативного механізму держава не пропонує до ухвалення необхідних змін до законодавства. А уповноважені органи влади продовжують застосування неконституційної норми (наприклад, у випадку обмеження пільги розміром доходу громадян), або припиняють діяльність щодо реалізації права особи, мотивуючи це нерозумінням механізму або ж відсутністю бюджетних коштів. Як пише з цього приводу А. Назарко, виконання рішень Суду «не підкріплене ні нормативною базою, ні практично напрацьованою системою процедур, що визначали би порядок виконання таких рішень» [6, с. 34].

Гостроту таких проблем можемо побачити на практиці, коли після факту визнання Конституційним Судом України невідповідності Конституції положень законодавства, згідно з якими щорічна допомога ветеранам виплачувалася в розмірі, визначеному урядом, а не у кратній до мінімального розміру пенсії сумі, люди, які мали право на такий вид державної підтримки, змушені були доводити своє право в судовому порядку і примусово виконувати те, що мало б бути виконано без додаткових зусиль бенефіціарів такої державної підтримки. Як приклад можемо навести рішення Верховного Суду, який, беручи до уваги позицію КСУ, визнав право людини на щорічну допомогу у кратному до пенсії розмірі, оскільки неможливість держави забезпечити механізм реалізації права тягне за собою негативні наслідки для держави, а не для особи, яка має таке право [7].

Частково вирішити цю проблему могло б збільшення ефективності системи притягнення до відповідальності тих, хто зобов'язаний забезпечити виконання таких рішень, однак доцільною альтернативою, на нашу думку, є наділення Конституційного Суду України правом законодавчої

ініціативи. Тоді у випадку виявлення проблем невідповідності нормативно-правових актів Конституції України, саме Суд міг би вжити ефективних та оперативних заходів для комплексного вирішення проблеми, маючи достатні фахові знання у сфері правозастосування та нормопроектувальної техніки. Вважаємо також доцільним забезпечити пріоритет, тобто невідкладний розгляд таких ініціатив Суду Парламентом, за аналогією із можливістю визнання проєктів невідкладними, яку наразі має Президент України.

Це допоможе прискорити законодавчий процес та забезпечити права людини від порушень, які можуть статися в період, коли певна норма вже визнана неконституційною, проте органи державної влади не мають механізму дій, що забезпечували б виконання рішення Суду.

Проте окрім Конституційного Суду України право законодавчої ініціативи було б доречно також для інших судів, зокрема, Верховного Суду (надалі – ВС). Зараз, відповідно до Конституції та Регламенту [8], таке право у ВС відсутнє.

Хоча ситуація не завжди була такою, адже історично суди були наділені таким правом. Так, Конституція УРСР надавала це право Верховному Суду, а відповідно до Договору 1995 року це право було надано також Вищому арбітражному суду [9, с. 5]. А Конституційний Суд був суб'єктом законодавчої ініціативи навіть в часи незалежності, оскільки Конституція УРСР змінювалася також в 1991 та 1994 та 1995 роках (цитована у статті редакція) [10].

Наразі, хоча вже тривалий час точаться професійні дискусії щодо можливості розширення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи, ситуація залишається незмінною. Прихильники нинішньої концепції зауважують, що це сприяє політичній незалежності судів і суддів, позбавляє їх можливості втручатися у політику та загалом забезпечує реальну незалежність суду та парламенту як окремої гілки влади.

Проте такі аргументи, на наш погляд, не є достатніми. Адже окрім оперативного реагування на виявлені проблеми (зокрема на неконституційність законів або їхніх окремих норм, про що вже було сказано), суди значною мірою здійснюють відповідальність за імплементацію положень Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС (надалі – Угода). Як зазначає пані суддя Р. Ханова, суд касаційної інстанції застосовує положення Угоди як норми прямої дії (тобто, без необхідності уточнень чи конкретизації на рівні законів чи підзаконних актів, оскільки норма вже містить чіткий механізм дії). «Верховний Суд України та

надалі Велика Палата Верховного Суду розглядали спори щодо застосування Угоди, наприклад, у постановах від 30 травня 2017 року у справі №П/800/232/16, від 1 липня 2020 року у справі № 9901/76/20» [11].

Тобто, саме у випадку виявлення неправильного застосування Угоди або невідповідності національних законів її положенням, суд касаційної інстанції, за наявності в нього права законодавчої ініціативи, міг би вирішити цю проблему. Адже для перегляду спору у касаційній інстанції справа повинна мати значне суспільне значення (та не відповідати критерію малозначності). А це в сукупності означає, що завдяки судовій практиці Верховного Суду його судді обізнані із найбільш гострими та значущими для суспільства правовими проблемами. У випадку, якщо спір, і відповідно захист прав сторони (фізичної чи юридичної особи) залежить від коректного застосування Угоди та національного законодавства, за наявності права законодавчої ініціативи, Верховний Суд міг би, після вирішення конкретної справи, вплинути і на ліквідацію проблем та прогалін у законодавстві для системного розв'язання проблеми.

Це, своєю чергою, навряд чи призвело б до змішування повноважень гілок влади чи іншого втручання у належну роботу Парламенту. Адже після реєстрації законопроекту його очікує довгий шлях розгляду в комітетах, пленарних засіданнях, проходження етапу підпису Президентом, коли такий проєкт може бути ветоано. Усе це, на наш погляд, дозволяє забезпечити достатню інституційну спроможність та незалежність законодавчого органу від впливу судової гілки влади, натомість реалізація Верховним Судом та Конституційним Судом України права вносити на розгляд Парламенту законопроєкти дозволила б оперативно реагувати на проблеми правозасто-

совної практики, які виникають внаслідок недосконалості законодавства, забезпечувати захист прав людини та підтримку євроінтеграційного вектору розвитку України з огляду на типові проблеми, виявлені у ході здійснення правосуддя. Така пропозиція доречна ще й тому, що історично ці інституції мають досвід законодавчої ініціативи, а також значний фаховий досвід у сфері правозастосовної діяльності. На жаль, реалізація цієї пропозиції буде можлива лише після Перемоги, оскільки в умовах воєнного стану зміни до Конституції неможливі.

Висновки. Законодавча ініціатива є не лише правом визначеного суб'єкта, це також початкова стадія законодавчого процесу. З огляду на функції та повноваження Конституційного Суду України, а також Верховного Суду вважаємо за доцільне повернути цим суб'єктам право законодавчої ініціативи, яке історично вже надавалося. Це допоможе оперативно реагувати на проблеми та прогаліни чинного законодавства у випадку визнання норм неконституційними або внаслідок виявлення системних проблем у правозастосовній практиці. Іншим позитивним наслідком наділення Верховного Суду правом законодавчої ініціативи вбачаємо прискорення євроінтеграційних процесів та можливість швидкого усунення суперечностей між національним законодавством та Угодою про Асоціацію, яка може застосовуватися в якості сукупності норм прямої дії. Повернення Конституційному та Верховному Суду права законодавчої ініціативи забезпечить посилення захисту прав людини без втручання у механізм законотворчості парламенту, що захистить демократичний поділ повноважень та відповідальності між гілками влади в Україні.

Проте практична реалізація таких рекомендацій можлива лише по завершенню воєнного стану.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 1-р(П)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 163 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилення соціального військовослужбовців). Справа № 3-192/2020(465/20). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_r_2_2022.pdf (дата звернення: 23.06.2023).
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 20.06.2023).
3. Гусаров С. М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні. *Наше право*. 2015. № 6. С. 54-60.
4. Перерва Ю. М. Суб'єкти права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах. *Вісник ХНУВС*. 2010. № 4. С. 54-55.
5. Порядок та умови звернення громадян та юридичних осіб до Суду Конституційний Суд України | Офіційний вебсайт. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/poryadok-ta-umovy-zvernennya-gromadyan-ta-yurydychnyh-osib-dosudu> (дата звернення: 20.06.2023).
6. Назарко А. Виконання рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним нормативного акта: проблеми теорії та практики. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 33-40.

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 440/2722/20 (провадження № 11-349зai20). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/94377739> (дата звернення: 27.06.2023).

8. Регламент Верховного Суду. *Верховний Суд*. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/reglamentp/ (дата звернення: 20.06.2023).

9. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та України. Київ : Лаб. законодав. ініціатив, 2011. 63 с. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process_.pdf (дата звернення: 21.06.2023).

10. Конституція України від 20 квітня 1978 р. зі змінами, внесеними згідно з Законами № 404-12 від 24.10.90, № 1213а-12 від 19.06.91, № 1293-12 від 05.07.91, № 171/94-ВР від 21.09.94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210#Text>

11. Ханова Р., Барікова А. Застосування положень Угоди про асоціацію на рівні касаційної інстанції. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/182464-zastosuvannya-polozhen-ugodi-pro-asotsiatsiyu-na-rivni-kasatsiynoyi-instantsiyi>.