

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

АБДУЛЛАЗАДЕ ФЮРГАН ШІРАЛИ ОГЛИ

УДК 340.142

**ДИСЕРТАЦІЯ
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ
СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ТА
АЗЕРБАЙДЖАНСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

Подається на здобуття наукового ступеня *доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»*

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ф. Ш. Абдуллазаде

Науковий керівник

ДІДИЧ Тарас Олегович

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії права та
держави Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені
Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

Абдуллазаде Ф. Ш. Теоретико-правові та практичні аспекти співвідношення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України, Київ, 2023.

Дисертаційна робота присвячена визначенню теоретико-правових та практичних аспектів співвідношення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці як особливих форм юридичної практичної діяльності у контексті їх порівняльно-правового аналізу крізь призму суб'єктів здійснення, процесуальних та процедурних особливостей, правового забезпечення, специфіки законодавчої техніки формалізації актів законодавства, ролі правозастосування та актів правозастосування в механізмі законодавчої діяльності, шляхів удосконалення законодавчого процесу як важливої умови ефективності правового регулювання.

У *Вступі* обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено зв'язок з науковими програмами, планами, темами, сформульовано мету і завдання дослідження, виокремлено об'єкт і предмет дослідження, розкрито функціональні можливості методів наукового пізнання, вказано на положення наукової новизни отриманих результатів, обґрунтовано практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію матеріалів дисертації та публікації автора. Наголошено, що важливим напрямом наукового забезпечення удосконалення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці є дослідження в порівняльному контексті їх теоретико-правових та практичних аспектів, що, з одного боку, дозволить розкрити феноменологічні основи законодавчих процесів як елементів явищ і процесів правової дійсності, а з іншого боку – визначити недоліки їх практики

реалізації, на підставі чого обґрунтувати комплекс рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання в обох державах.

Обґрунтовано, що досвід законотворення в Україні та Азербайджанській Республіці є цікавим для обох держав з урахуванням їх спільного радянського минулого, поточних процесів державного та правового будівництва, подібних недоліків практики законодавчого та правозастосовного процесів

У Розділі 1 *«Теоретико-правові аспекти наукового дослідження»* здійснено аналіз поняття «законодавчий процес», відмежовано його від інших суміжних понять («юридичний процес», «юридична практика», «юридична діяльність», «законодавча техніка» та ін.), в результаті чого було удосконалено визначення вказаного поняття. Зокрема, запропоновано удосконалити понятійно-категоріальних апарат юридичної доктрини в частині визначення поняття «законодавчий процес» як особливого різновиду регламентованого нормами конституційного права юридичного процесу, що обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, націлений на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону. Визначено особливості юридичного процесу та юридичної діяльності, що відображають сутність законодавчого процесу.

Крім того, було проведено аналіз особливостей правозастосування як передумови законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській республіці.

Розкрито роль та шляхи впливу правозастосування на законодавчий процес у вказаних країнах, акцентовано увагу на взаємозв'язку між актами правозастосування та актами законодавчої діяльності, відзначивши особливості юридичної техніки їх оформлення. Акцентовано увагу на феномені правового регулювання крізь призму законодавчих та правозастосовних актів в Україні та Азербайджанській Республіці, що є інструментами фіксації правової інформації та забезпечення її поширення на правовідносини. За підсумками першого розділу

збагачено правову доктрину законотворення, розширено її розуміння крізь призму діалектики її функціонування та практичного виміру в різних країнах. Встановлено особливості нормативних актів як результату законодавчої діяльності.

Розділ 2 «Особливості правового забезпечення та практики законодавчого процесу Азербайджанської Республіки» стосується вивчення правового забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, стадій та процедур законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки, складових законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки, проблем та шляхів його удосконалення.

На підставі аналізу положень нормативно-правових актів різної юридичної сили Азербайджанської Республіки здійснено їх узагальнення, до яких віднесено: Конституцію Азербайджанської Республіки, Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», Закон Азербайджанської Республіки «Про статус депутата Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про комітети Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про участь громадськості», Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу», Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про права людини», Внутрішній Регламент Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. Водночас обґрунтовано, що попри доволі розгалужену систему законодавства, що забезпечує практику законодавчого процесу, воно відзначаються як прогресивністю, так і має ряд суттєвих недоліків. Такі висновки ґрунтуються на тому, що більшість нормативно-правових актів у цій сфері потребує низки змін. Зокрема, аналіз практики здійснення окремих процедур законотворення, критичне вивчення законодавчої техніки оформлення актів законотворення дозволив обґрунтувати важливість посилення правового забезпечення стадій законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці, правил законодавчої

техніки, вдосконалення організаційного та кадрового його забезпечення, що має на меті посилити ефективність правового регулювання. Разом з тим, наголошується, що попри певні недоліки законодавчого процесу, досвід Азербайджанської Республіки безсумнівно є важливим в аспекті його врахування в Україні в частині запровадження інституту народної ініціативи, посилення ролі громадських слухань, розробки та ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти» тощо.

На підставі аналізу нормативно-правового та доктринального забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки виокремлено та охарактеризовано його стадії. До таких, зокрема, віднесено: планування законодавчого процесу; законодавчу ініціативу (розробку проєкту законодавчого акта); прийняття (видання) нормативно-правового акта; внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки; опублікування нормативно-правового акта. Водночас наголошено на недосконалому законодавчому підході щодо визначення стадійності законодавчого процесу. Зокрема, обґрунтовано доцільність доповнення таких стадій наступними: підписання Президентом Азербайджанської Республіки прийнятого закону, надавши йому статус окремої стадії законодавчого процесу Азербайджанської Республіки.

Складові законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки запропоновано розглядати через суб'єктну, об'єктну складові та принципи законодавчого процесу. Встановлено, що до суб'єктів законодавчого процесу можна віднести: народ Азербайджанської Республіки, парламент, депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, Президента Азербайджанської Республіки, Верховний Суд Азербайджанської Республіки, 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право, прокуратуру Азербайджанської Республіки, Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. Об'єктом же законодавчого процесу є законодавчий акт, що формується на основі використання правил законодавчої

техніки. Принципи законодавчого процесу є такими, що засновані на доктрині правового регулювання та визначають коло вихідних положень, на яких засновується процес та процедура законотворчості, забезпечується формалізація та системність законодавства. Крім того обґрунтовано доцільність виокремлення трьох груп принципів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, до яких віднесено: принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки (принцип гуманізму; принцип рівності прав і свобод кожного; принцип відповідності праву та справедливості; принцип законності); принципи законодавчого процесу, закріплені у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» (відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; демократичності та прозорості нормотворчої діяльності; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин); принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу (гласності, політичного плюралізму та багатопартійності, вільного обговорення та незалежності рішень; плановості законодавчих робіт). Акцентовано увагу на ролі громадської думки в законодавчій діяльності, визначено механізми її вияву, аналізу та впровадження в законодавчий процес, зокрема за допомогою інституту народної ініціативи.

Встановлено, що законодавчий процес Азербайджанської Республіки не позбавлений недоліків, які все ще потребують розв'язання. Це, зокрема, проблеми правового регламентування, кадрового забезпечення, законодавчої техніки актів. Так, зокрема, чимало аспектів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки залишилися поза увагою законодавця цієї країни: не знайшла відображення ще низка важливих принципів на яких має базуватися

законодавчий процес; відсутні вимоги щодо освіти депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; недостатньо врегульованими на законодавчому рівні нині залишаються питання реалізації права законодавчої ініціативи Верховним Судом Азербайджанської Республіки, прокуратурою Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісом Нахічеванської Автономної Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки; відсутня законодавча вказівка на суб'єкти проведення лінгвістичної експертизи, недосконалим є механізм забезпечення дотримання положень щодо обов'язковості лінгвістичної експертизи у вигляді відповідальності за порушення даної законодавчої вимоги, закріплених строків проведення такої експертизи тощо.

У Розділі 3 «Законодавчий процес в Україні: теоретико-правові та практичні аспекти» на підставі аналізу положень чинного законодавства України, що регламентують процедурні аспекти законодавчого процесу досліджено особливості правової регламентації законодавчого процесу за законодавством України; визначено та проаналізовано стадії законодавчого процесу; виокремлено складові законодавчого процесу в Україні; встановлено і проаналізовано наявні недоліки законодавчого та правозастосовного процесів в Україні, обґрунтовано шляхи їх розв'язання.

Доведено, що невдалим, як з наукової, так і з правової точок зору, є підхід, згідно з яким першою стадією законодавчого процесу визнається внесення та відкликання законопроектів, а не планування законотворчості. Тому доведено доцільність зміни такого підходу та закріплення в положеннях чинного законодавства України особливих правових процедур, які мають бути здійснені на стадії планування законотворчості.

Наголошено на тому, що законодавство України, яке регламентує законодавчий процес, не позбавлене низки недоліків у частині визначення суб'єктної складової законодавчого процесу: по-перше, в Україні досі не прийнято закон «Про нормативно-правові акти»; по-друге, у законодавстві України визначено не виправдано обмежене право громадян України на законодавчу ініціативу (на відміну від законодавчого процесу в Україні в

Азербайджанській Республіці таким правом наділені депутати Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; Президент Азербайджанської Республіки; Верховний Суд Азербайджанської Республіки; 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право; прокуратура Азербайджанської Республіки; Алі Меджліс Нахічеванської Автономної Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки). Запропоновано посилити роботу з вивчення громадської думки при здійсненні законодавчої діяльності, запровадження інституту народної ініціативи, вдосконалити механізм дотримання вимог законодавчої техніки.

Акцентується на тому, що прийняття законів «Про закони і законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти», «Про правотворчу діяльність» в Україні, на наш погляд, буде одним із важелів, що, безсумнівно, здатний суттєво вплинути на ефективність законодавчого процесу та якість законодавства, формалізованість нормативних актів, а, отже, і на правозастосування та правозастосовні акти.

У *Висновках* надані узагальнені положення, що стосуються теоретико-правових аспектів співвідношення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці у контексті їх порівняння, наявності практичних недоліків та вироблення спільної концепції їх удосконалення. Було встановлено, що законодавчий процес України, на відміну законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці, відзначається значно кращим рівнем наукової (доктринальної) розробки. Водночас законодавчий процес Азербайджанської Республіки, порівняно із законодавчим процесом України, відзначається більш детальним та досконалим правовим забезпеченням. Хоча обидва процеси мають ряд схожі недоліки правового регулювання, зокрема: відсутність законодавчо встановленої вимоги щодо обов'язковості наявності вищої юридичної та профільної освіти депутатів; залишення поза увагою законодавця деяких важливих принципів законодавчого процесу; недосконалість визначення переліку та послідовності стадій і процедур законодавчого процесу, недосконалість правового закріплення вимог законодавчої техніки, відсутність

єдиних концепцій правового регулювання тощо. Не позбавлені законодавчі процеси обох країн також і певних проблем практики їх здійснення.

У *Додатках* наведено інформацію щодо опублікованих автором праць за темою дисертації та апробації результатів дослідження.

Ключові слова: законодавство, законотворчість, законодавча влада, правотворчість, юридичний процес, юридична процедура, правотворчий процес, законодавчий процес, законотворча діяльність, юридична діяльність, законодавча техніка, правозастосування, нормативний акт, правова доктрина, громадська думка.

ABSTRACT

Abdullazade F. Sh. Theoretical-legal and practical aspects of the relationship between the legislative process in Ukraine and the Republic of Azerbaijan. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 «Law» (08 - Law). – Taras Shevchenko Kyiv National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kyiv, 2023.

The dissertation is devoted to the determination of the theoretical-legal and practical aspects of the relationship of the legislative process in Ukraine and the Republic of Azerbaijan as special forms of legal practical activity in the context of their comparative legal analysis through the prism of the subjects of implementation, procedural and procedural features, legal support, specifics of the legislative technique of formalization acts of legislation, the role of law enforcement and acts of law enforcement in the mechanism of legislative activity, ways of improving the legislative process as an important condition for the effectiveness of legal regulation.

The *Introduction* substantiates the relevance of the research topic, defines the connection with scientific programs, plans, topics, formulates the goal and task of the research, distinguishes the object and subject of the research, reveals the functional possibilities of the methods of scientific knowledge, indicates the position of scientific novelty of the obtained results, substantiates the practical the significance of the

obtained results, information on the approval of the dissertation materials and the author's publication is provided. It is emphasized that an important direction of scientific support for the improvement of the legislative process in Ukraine and the Republic of Azerbaijan is research in the comparative context of their theoretical-legal and practical aspects, which, on the one hand, will allow us to reveal the phenomenological foundations of legislative processes as elements of phenomena and processes of legal reality, and on the other on the other hand, to identify the shortcomings of their implementation practice, on the basis of which to justify a set of recommendations aimed at improving legal regulation in both states.

It is substantiated that the experience of law-making in Ukraine and the Republic of Azerbaijan is interesting for both states, taking into account their common Soviet past, current processes of state and legal construction, similar shortcomings of the practice of legislative and law-enforcement processes

In *Section 1 «Theoretical and legal aspects of scientific research»* the concept of «legislative process» is analyzed, it is distinguished from other related concepts («legal process», «legal practice», «legal activity», «legislative technique», etc.), as a result of which the definition of the specified concept was improved. In particular, it is proposed to improve the conceptual and categorical legal apparatus of the doctrine in terms of the definition of the concept of «legislative process» as a special type of legal process regulated by the norms of constitutional law, which is limited by chronological frameworks and is carried out by legally authorized subjects, aimed at preparation, consideration, adoption and introduction into the effect of a normative legal act of a representative higher body of state power (or directly of the people), which regulates the most important issues of social and state life, has the highest legal force and form of law. Peculiarities of the legal process and legal activity reflecting the essence of the legislative process are determined.

In addition, an analysis of the peculiarities of law enforcement as a prerequisite for the legislative process in Ukraine and the Republic of Azerbaijan was carried out.

The role and ways of influence of law enforcement on the legislative process in the specified countries are revealed, attention is focused on the relationship between

acts of law enforcement and acts of legislative activity, noting the peculiarities of the legal technique of their design. Attention is focused on the phenomenon of legal regulation through the prism of legislative and law-enforcement acts in Ukraine and the Republic of Azerbaijan, which are tools for recording legal information and ensuring its dissemination in legal relations. According to the results of the first chapter, the legal doctrine of law-making has been enriched, its understanding has been expanded through the prism of the dialectics of its functioning and practical dimension in different countries. The peculiarities of normative acts as a result of legislative activity have been established.

Chapter 2 «Peculiarities of the legal provision and practice of the legislative process of the Republic of Azerbaijan» deals with the study of the legal provision of the legislative process of the Republic of Azerbaijan, the stages and procedures of the legislative process under the legislation of the Republic of Azerbaijan, the components of the legislative process under the legislation of the Republic of Azerbaijan, problems and ways of its improvement.

On the basis of the analysis of the provisions of legal acts of different legal force of the Republic of Azerbaijan, their generalization was carried out, which include: the Constitution of the Republic of Azerbaijan, the Constitutional Law of the Republic of Azerbaijan «On Normative and Legal Acts», the Law of the Republic of Azerbaijan «On the Status of a Member of the Milli Mejlis of the Republic of Azerbaijan», Law of the Republic of Azerbaijan «On Committees of the Milli Mejlis of the Republic of Azerbaijan», Law of the Republic of Azerbaijan «On Public Participation», Law of the Republic of Azerbaijan «On the Procedure for Using the Right of Citizens of the Republic of Azerbaijan to Legislative Initiative», Constitutional Law of the Republic of Azerbaijan «On Human Rights», Internal Regulations of the Milli Mejlis of the Republic of Azerbaijan. At the same time, it is substantiated that despite a rather extensive system of legislation that ensures the practice of the legislative process, it is characterized by both progressiveness and a number of significant shortcomings. Such conclusions are based on the fact that most of the normative legal acts in this area need a number of changes. In particular, the analysis of the practice of implementation of

individual law-making procedures, the critical study of the legislative technique of the drafting of law-making acts made it possible to justify the importance of strengthening the legal support of the stages of the legislative process in the Republic of Azerbaijan, the rules of the legislative technique, improving its organizational and personnel support, which aims to strengthen the effectiveness of legal regulation. At the same time, it is emphasized that despite certain shortcomings of the legislative process, the experience of the Republic of Azerbaijan is undoubtedly important in the aspect of its consideration in Ukraine in terms of introducing the institution of people's initiative, strengthening the role of public hearings, developing and adopting the Law of Ukraine «On Regulatory Legal Acts», etc.

Based on the analysis of the legal and doctrinal support of the legislative process of the Republic of Azerbaijan, its stages are distinguished and characterized. These include, in particular: planning of the legislative process; legislative initiative (development of a draft legislative act); adoption (issuance) of a normative legal act; entry of a regulatory legal act into the State Register of Legal Acts of the Republic of Azerbaijan; publication of a regulatory act. At the same time, the imperfection of the legislative approach to determining the phasing of the legislative process was emphasized. In particular, the expediency of supplementing such stages with the following ones is substantiated: signing of the adopted law by the President of the Republic of Azerbaijan, giving it the status of a separate stage of the legislative process of the Republic of Azerbaijan.

It is proposed to consider the components of the legislative process according to the legislation of the Republic of Azerbaijan through subject, object components and principles of the legislative process. It was established that the subjects of the legislative process include: the people of the Republic of Azerbaijan, the parliament, deputies of the Milli Mejlis of the Republic of Azerbaijan, the President of the Republic of Azerbaijan, the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan, 40 thousand citizens of the Republic of Azerbaijan who have the right to vote, the Prosecutor's Office of the Republic of Azerbaijan, the Ali Mejlis of the Nakhchivan Autonomous Republic, as well as committees and commissions of the Milli Mejlis of the Republic of Azerbaijan.

The object of the legislative process is a legislative act formed on the basis of the use of the rules of legislative technique. The principles of the legislative process are those that are based on the doctrine of legal regulation and determine the range of initial provisions on which the process and procedure of law-making are based, and ensure the formalization and systematicity of legislation. In addition, the expediency of distinguishing three groups of principles of the legislative process of the Republic of Azerbaijan, which include: the principles of the legislative process enshrined in the Constitution of the Republic of Azerbaijan (the principle of humanism; the principle of equality of rights and freedoms of everyone; the principle of compliance with law and justice; the principle of legality); principles of the legislative process enshrined in the Constitutional Law of the Republic of Azerbaijan «On Regulatory Legal Acts» (conformity of the Constitution of the Republic of Azerbaijan and the priority of laws; conformity of acts of lower state bodies to acts of higher state bodies; priority of generally recognized principles and norms of international law; proportionality; responsibility of state bodies to citizens; democracy and transparency of rule-making activity; non-contradiction of normative legal acts; protection of human rights and freedoms, their legitimate interests and social justice; systematicity and complexity of legal regulation of social relations); the principles of the legislative process, enshrined in the provisions of the Internal Regulations of the Milli Majlis (glasnost, political pluralism and multipartyism, free discussion and independence of decisions; planning of legislative works). Attention is focused on the role of public opinion in legislative activity, the mechanisms of its detection, analysis and implementation in the legislative process are defined, in particular with the help of the Institute of People's Initiative.

It has been established that the legislative process of the Republic of Azerbaijan is not without shortcomings that still need to be resolved. These are, in particular, problems of legal regulation, personnel support, legislative technique of acts. So, in particular, many aspects of the legislative process of the Republic of Azerbaijan were left out of the attention of the legislator of this country: a number of important principles on which the legislative process should be based were not reflected; there are no requirements regarding the education of deputies of the Milli Mejlis of the

Republic of Azerbaijan; issues of implementation of the right of legislative initiative by the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan, the Prosecutor's Office of the Republic of Azerbaijan and the Ali Mejlis of the Nakhichevan Autonomous Republic in the legislation of the Republic of Azerbaijan remain insufficiently regulated at the legislative level; there is no legal indication of the subjects of linguistic examination, the mechanism for ensuring compliance with the provisions regarding the obligation of linguistic examination in the form of liability for violation of this legal requirement, fixed terms for conducting such examination, etc. is imperfect.

In *Section 3 «Legislative process in Ukraine: theoretical, legal and practical aspects»* based on the analysis of the provisions of the current legislation of Ukraine, which regulate the procedural aspects of the legislative process, the peculiarities of the legal regulation of the legislative process according to the legislation of Ukraine are investigated; the stages of the legislative process are defined and analyzed; the components of the legislative process in Ukraine are highlighted; the existing shortcomings of the legislative and law-enforcement processes in Ukraine were identified and analyzed, and the ways of their solution were substantiated.

It has been proven that the approach, according to which the first stage of the legislative process is recognized as the introduction and withdrawal of draft laws, and not the planning of law-making, is unsuccessful, both from a scientific and legal point of view. Therefore, the expediency of changing this approach and enshrining in the provisions of the current legislation of Ukraine special legal procedures that must be carried out at the planning stage of law-making have been proven.

It is emphasized that the legislation of Ukraine, which regulates the legislative process, is not without a number of shortcomings in terms of defining the subject component of the legislative process: firstly, the law «On normative legal acts» has not yet been adopted in Ukraine; secondly, the legislation of Ukraine defines an unreasonably limited right of citizens of Ukraine to legislative initiative (in contrast to the legislative process in Ukraine, in the Republic of Azerbaijan, deputies of the Milli Mejlis of the Republic of Azerbaijan, the President of the Republic of Azerbaijan, the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan, 40 thousand citizens of the Republic of

Azerbaijan have this right , who have the right to vote; the Prosecutor's Office of the Republic of Azerbaijan; the Ali Majlis of the Nakhichevan Autonomous Republic, as well as the committees and commissions of the Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan). It is proposed to strengthen the work on the study of public opinion during the implementation of legislative activities, to introduce the institute of people's initiative, to improve the mechanism of compliance with the requirements of the legislative technique.

Emphasis is placed on the fact that the adoption of the laws «On laws and legislative activity», «On normative legal acts», «On law-making activity» in Ukraine, in our opinion, will be one of the levers that, undoubtedly, is capable of significantly influencing the effectiveness of legislative process and quality of legislation, formalization of regulatory acts, and, therefore, on law enforcement and law enforcement acts.

The Conclusions provide generalized provisions relating to the theoretical and legal aspects of the relationship between the legislative process in Ukraine and the Republic of Azerbaijan in the context of their comparison, the presence of practical shortcomings and the development of a common concept for their improvement. It was established that the legislative process of Ukraine, in contrast to the legislative process in the Republic of Azerbaijan, is characterized by a much better level of scientific (doctrinal) development. At the same time, the legislative process of the Republic of Azerbaijan, compared to the legislative process of Ukraine, is characterized by a more detailed and perfect legal provision. Although both processes have a number of similar shortcomings of legal regulation, in particular: the absence of a legally established requirement regarding the mandatory presence of higher legal and professional education of deputies; leaving out of the legislator's attention some important principles of the legislative process; imperfection in defining the list and sequence of stages and procedures of the legislative process, imperfection in the legal establishment of the requirements of the legislative technique, lack of unified concepts of legal regulation, etc. The legislative processes of both countries are also not without certain problems in the practice of their implementation.

The *Appendices* provide information on the works published by the author on the topic of the dissertation and the approval of the research results.

Key words: legislation, law-making, legislative power, law-making, legal process, legal procedure, law-making process, legislative process, law-making activity, legal activity, legislative technique, law enforcement, normative act, legal doctrine, public opinion.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Абдуллазаде Ф. Ш. Поняття законодавчого процесу: проблеми доктринального визначення. *Право і суспільство*. № 6. 2019. С. 3–9.
2. Абдуллазаде Ф. Ш. Квінтесенція лінгвістичної експертизи як невід’ємної складової законодавчого процесу України. *Альманах права*. 2020. № 11. С. 275-281.
3. Абдуллазаде Ф. Ш. Верховна Рада України як суб’єкт законодавчого процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №8. С. 18-21.
4. Дідич Т. О., Абдуллазаде Ф. Ш. Проблеми нормотворчої (юридичної) техніки через призму законодавчої діяльності українського парламенту. «*Наукові інновації та передові технології*» (Серія «Державне управління», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»). 2022. № 10(12). С. 153-160.
5. Абдуллазаде Ф. Ш. Участь громадськості у законодавчому процесі Республіки Азербайджан: сучасний стан правового регулювання та перспективи подальшого розвитку законодавства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. №4. С. 45-49.

Статті у наукових періодичних виданнях, включених до переліку наукових видань інших держав, які входять до ОЕСР та/або ЄС:

6. Abdullazada F. Problems and to improve legislative process and law enforcement in the Republic of Azerbaijan: foreign experience for Ukraine. *European Socio-Legal and Humanitarian Studies*. 2022. №1. P. 6-12.

Матеріали наукових конференцій:

1. Абдуллазаде Ф. Ш. Особливості законодавчого і законотворчого процесу в Україні та Азербайджані // *Пріоритетні напрями модернізації*

системи права. Матеріали науково-практичної конференції (м. Одеса, 17-18 травня 2019 р.). Херсон: Видавництво «Молодий вчений». 2019. С. 5-8.

2. Абдуллазаде Ф. Ш. Особливості правозастосовного процесу в Україні // *Wiadomości o postępie naukowym i rzeczywistych badaniach naukowych współczesności : kolekcja prac naukowych «ΛΟΓΟΣ» z materiałami Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji, Kralow, 17 czerwca 2019 r. Kralow : OP «Europejska platforma naukowa»*, 2019. Tom 5. S. 17-20.

3. Абдуллазаде Ф. Ш. Регламентация лингвистической экспертизы проектов нормативно-правовых актов на примере Республики Азербайджан: досвід для України // *Sectoral research XXI: characteristics and features: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the IV International Scientific and Theoretical Conference, October 7, 2022. Chicago, USA: European Scientific Platform*. С. 35-37.

4. Абдуллазаде Ф. Ш. Поняття та сутність правозастосовного процесу // *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference, Oxford, October 14, 2022. Oxford-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2022*. С. 21-24.

5. Абдуллазаде Ф. Ш. Теоретико-правові аспекти взаємозв'язку законотворчого та правозастосовного процесів // Збірник наукових матеріалів XIX Міжнародної інтернет — конференції «Проблеми та перспективи розвитку української науки» (м. Харків, 3 жовтня 2022 р.), 2022. С. 11-16.

6. Абдуллазаде Ф. Ш. Законодавча ініціатива як етап законодавчого процесу // *Modernization of science and its influence on global processes: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference, October 21, 2022. Bern, Swiss Confederation: European Scientific Platform, 2022*. С. 42-44.

ЗМІСТ

ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	33
1.1. Законодавчий процес у правовій доктрині, його ознаки та місце в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки.....	33
1.2. Правозастосування як передумова удосконалення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці	56
Висновки до Розділу 1	888
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРАКТИКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ	92
2.1. Нормативно-правове забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки	92
2.2. Стадії законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці та їх характеристика	103
2.3. Складові законодавчого процесу Азербайджанської Республіки.....	1199
2.4. Проблеми та шляхи вдосконалення правового забезпечення та практики законодавчого процесу Азербайджанської Республіки	144
Висновки до Розділу 2	153
РОЗДІЛ 3 ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ	156
3.1. Правове забезпечення законодавчого процесу в Україні	156
3.2. Стадії законодавчого процесу України та їх характеристика	1688
3.3. Складові законодавчого процесу України.....	18282
3.4. Сучасні проблеми законодавчого процесу в Україні та шляхи їх розв’язання	203
Висновки до Розділу 3	2288
ВИСНОВКИ	2299

	20
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	239
ДОДАТКИ.....	2677

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність вивчення проблем теорії та практики співвідношення законодавчого процесу в Україні та в Азербайджанській Республіці зумовлена наступним. По-перше, пострадянським періодом розвитку України та Азербайджанської Республіки, які формують нову систему законодавства, який потребує насамперед оновлення механізму законотворчості, а отже стикаються зі спільними проблемами та викликами, котрі становлять предмет наукового осмислення. По-друге, актуальність теми дисертаційної роботи доводиться недоліками правового забезпечення, які наявні як в Україні, так і в Азербайджанській Республіці, а отже їх виявлення та визначення шляхів усунення на доктринальному рівні буде корисним для обох держав. По-третє, посилює актуальність теми дисертаційної роботи існуюча практика законотворчого процесу в Україні та Азербайджанської Республіки, що забезпечує формування законодавства та його своєчасне оновлення. Така практика не є усталеною як в Україні, так і в Азербайджанській Республіці, що визначається відносно нетривалим періодом незалежності, а отже остаточною несформованістю як законодавчої бази, так і практики функціонування суб'єктів законодавчої влади. По-четверте, доцільність посилення наукового дослідження тематики цієї наукової роботи пояснюється також недостатністю наукового дослідження (як в Україні, так і в Азербайджанській Республіці) сучасних проблем законодавчого процесу крізь призму теорії, правового забезпечення та практики здійснення. Тому таке дослідження буде особливо корисним для юридичної науки України та Азербайджанської Республіки, спроможним доповнити та посилити існуючі теорії законотворчості, створити фундамент для подальшого розвитку практики законодавчого процесу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у межах тем науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Київського національного університету

імені Тараса Шевченка: «Механізм адаптації законодавства у сфері прав громадян України до законодавства Європейського Союзу» (№ 06БФ042-01, номер державної реєстрації: 0101U003579); «Доктрина права у правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти» (№ 11БФ042-01, номер державної реєстрації: 0111U008337) та відповідно до затвердженої Вченою радою юридичного факультету теми дисертації (протокол №5 від 19 листопада 2018 року).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідження є встановлення теоретико-правових аспектів співвідношення законодавчого процесу в Україні та в АР, визначення недоліків та шляхів удосконалення практики її здійснення.

Для реалізації зазначеної мети були поставлені наступні *завдання*:

- узагальнити розуміння законодавчого процесу у правовій доктрині, на підставі виокремлених та деталізованих ознак законодавчого процесу, визначити його місце в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки;
- встановити особливості правозастосування як передумови удосконалення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській республіці;
- узагальнити правове забезпечення та охарактеризувати положення законодавства Азербайджанської Республіки щодо законодавчого процесу;
- виокремити та охарактеризувати зміст стадій законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці;
- визначити складові законодавчого процесу Азербайджанської Республіки та надати їх характеристику;
- встановити недоліки законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці та обґрунтувати шляхи його вдосконалення;
- узагальнити правове забезпечення та охарактеризувати положення законодавства України щодо законодавчого процесу;
- виокремити та надати характеристику стадій законодавчого процесу відповідно до положень законодавства України;

- визначити елементи законодавчого процесу України та розкрити їх особливості;
- встановити недоліки законодавчого процесу України та запропонувати шляхи їх розв'язання.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, які стосуються законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці.

Предметом дисертаційного дослідження є теоретико-правові та практичні аспекти співвідношення законодавчого процесу України та Азербайджанської Республіки.

Методи дослідження. Дисертаційне дослідження засноване на сформованій та обґрунтованій методологічній основі, де центральне місце займають принципи наукового пізнання (всебічності, повноти, об'єктивності, професійності та ін.). В роботі застосовано комплекс методологічних підходів, що визначили стратегію наукового пізнання. Важливу роль відведено *діяльнісному методологічному підходу*, що дозволив здійснити аналіз законодавчого процесу як особливого правового феномену, функціонування якого залежить від належного правового забезпечення. Також було використано герменевтичний та феноменологічний підходи, які дозволили за допомогою відповідного інструментарію висвітлити філософські й теоретико-правові засади законодавчого процесу, а також охарактеризувати відповідні правові поняття і юридичну термінологію як предмет дослідження (підрозділ 1.1).

Для досягнення поставленої мети в роботі використано загальнонаукові та спеціально-наукові методи, які дали змогу найбільш оптимально врахувати специфіку об'єкта і предмета дослідження та здійснити комплексне всебічне дослідження обраної теми. Зокрема, за допомогою формально-логічного методу удосконалено понятійно-категоріальний апарат юридичної науки шляхом уточнення визначення поняття «законодавчий процес», деталізації його ознак та визначення місця в системі юридичних понять і категорій (підрозділи 1.1). Функціональні можливості формально-юридичного методу сприяли удосконаленню системи ознак законодавчого процесу та удосконаленню його

визначення як елементу понятійно-категоріального апарату юридичної науки (підрозділ 1.1). Формально-юридичний метод задіяно при формулюванні інших визначень, наукових тез, аналізі позицій дослідників та змісту юридичних норм, що регламентують законодавчий процес (підрозділи 2.1. та 3.1.). Порівняльно-правовий метод використано з метою порівняння різних наукових підходів до розуміння законодавчого процесу, а також для тлумачення і подальшого розмежування таких понять, як: «законодавчий процес», «законотворчий процес», «законодавча діяльність» (підрозділ 1.1), «правозастосування» і «правозастосовна діяльність» (підрозділ 1.2), а також нормативно-правових положень України та Азербайджанської Республіки у частині регламентації законодавчого процесу (підрозділи 2.1. та 3.1.). Крім того, порівняльно-правовий метод було застосовано з метою порівняння правової доктрини та практики правового регулювання законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці, виокремлення нових наукових парадигм у порівнянні з національним законодавством для впровадження положень у сучасні наукові дослідження (підрозділи 2.1. та 3.1.). За допомогою системно-структурного методу визначено стадії законодавчого процесу України та Азербайджанської Республіки, надано їх характеристику (підрозділи 2.2 та 3.2), а також охарактеризовано складові цих процесів (суб'єкти, об'єкт, принципи) (підрозділи 2.3. та 3.3). Статистичний метод було використано у процесі аналізу показників реалізації права законодавчої ініціативи (підрозділ 3.3), а також встановлення недоліків законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській республіці, обґрунтування шляхів їх усунення (підрозділи 2.4. та 3.4). Крім того, в процесі розробки пропозицій щодо вдосконалення правової регламентації та практики реалізації законодавчого процесу застосовано методи моделювання та прогнозування (підрозділи 2.4 та 3.4).

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять праці українських та іноземних науковців, які досліджували різні аспекти законодавчих процесів в Україні й Азербайджанській Республіці, а також питання їх співвідношення. Мова йде про праці таких вчених, як: Т. З. Алієв, Ш.

М. Алієв, Б. С. Атакашиєв, С. В. Бобровник, О. В. Богачова, С. В. Богачов, А. Х. Гадіров, Е. Е. Газвінова, Д. Я. Гараджаєв, Е. Е. Гасанов, Ш. Г. Гасанов, В. В. Дума, Т. О. Дідич, Р. К. Джебраїлов, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, В. В. Костицький, В. М. Косович, Л. М. Легін, К. В. Николина, Н. М. Оніщенко, І. І. Оніщук, Н. М. Пархоменко, Н. С. Сафарова, О. Ф. Скакун, І. Д. Шутак, О. О. Ющенко, О. І. Ющик та ін.

Результати наукових досліджень вищезгаданих, а також інших науковців, були повною мірою враховані при написанні дисертаційної роботи. Разом з тим, сьогодні існує потреба подальшого глибокого аналізу законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці у контексті їх порівняння. Адже комплексні праці, присвячені безпосередньо зазначеній проблемі, наразі відсутні.

Емпіричну базу дослідження складають літературні джерела монографічного та навчального характеру, наукові публікації, енциклопедичні словники, нормативно-правові акти України та Азербайджанської Республіки, офіційно зареєстровані законопроекти та супровідна до них документація, матеріали статистики та судової практики тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших в Україні та Азербайджанській Республіці комплексним науковим дослідженням співвідношення законодавчих процесів України та Азербайджанської Республіки, в якому встановлено теоретико-правові аспекти їх наукового вивчення та розуміння, а також практичні аспекти їх правового забезпечення, існуючих недоліків та шляхів удосконалення.

Наукову новизну дисертаційної роботи та авторський внесок у дослідження проблеми склали такі положення, висновки та пропозиції, зокрема:

вперше:

– проілюстровано співвідношення законодавчих процесів в Україні та Азербайджанській Республіці за критеріями: а) рівня наукової розробки (в українській юридичній науці дослідження законодавчого процесу має більш концептуальний характер, представлено в більшості теоретико-історичних та

галузевих юридичних науках); б) стану правового забезпечення законодавчого процесу (який як в Україні, так і в АЗ перебуває в стані розвитку та відзначається позитивним досвідом для обох країн); в) стану практики здійснення (що відзначається наявністю спільних недоліків, викликів, з якими стикається сучасне законотворення в Україні та АР, та шляхів вдосконалення тощо);

– з урахуванням позитивного досвіду законодавчого процесу в АР запропоновано посилити роль громадянського суспільства України в законодавчому процесі шляхом розширення переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи, закріпивши вказане право за громадянами України, які мають загальне виборче право, за умови, що таку ініціативу підтримує щонайменше сорок п'ять тисяч чоловік;

– обґрунтовано комплекс законодавчих пропозицій удосконалення законодавчої процедури в Україні на рівні Регламенту Верховної Ради України, які узагальнено в межах наступних блоків: 1) вдосконалення термінологічного апарату (законодавче закріплення визначень таких термінів як: «законодавча процедура» та «законодавчий процес»); 2) правове закріплення стадій законодавчого процесу та регламентація їх змісту; 3) посилення правової регламентації організаційно-методичного забезпечення законодавчого процесу шляхом запровадження інституту прогнозування й планування законопроектних робіт, активізації проведення громадських обговорень та консультацій щодо проєктів законів, уточнення строків підготовки та опрацювання законопроектів у парламенті, протидії законодавчому та «поправковому спаму»; врегулювання статусу висновків Венеціанською комісією та ін.;

– на підставі аналізу правового забезпечення законодавчого процесу в АР та практики його здійснення обґрунтовано доцільність доповнення положень Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» в частині законодавчого закріплення стадій законодавчого процесу, які матимуть імперативний характер і їх порушення будуть підставою для скасування результатів розгляду та/або прийняття законопроекту. Зокрема,

запропоновано ст. 40 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» вкласти у такій редакції:

- «1) планування законодавчого процесу;
- 2) розробка концепції законопроекту;
- 3) розгляд законопроекту;
- 4) підписання та прийняття законопроекту;
- 5) опублікування закону і набрання ним чинності»;

– на підставі аналізу правового забезпечення законодавчого процесу в Україні та практики його здійснення обґрунтовано доцільність доповнення положень Регламенту Верховної Ради України статтею, яка б чітко визначила кількість та послідовність стадій законодавчого процесу, з урахуванням досвіду АР. Зокрема, запропоновано доповнити Регламент Верховної Ради України ст. 1-1 у такій редакції:

- «1) планування законодавчого процесу;
- 2) розробка концепції законопроекту;
- 3) розгляд законопроекту;
- 4) підписання та прийняття законопроекту;
- 5) опублікування закону і набрання ним чинності».

удосконалено:

– визначення поняття «законодавчий процес» шляхом уточнення системи та характеристики його ознак, що являє собою особливий різновид регламентованого нормами конституційного законодавства юридичного процесу, який обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону;

– систему та характеристику ознак законодавчого процесу шляхом групування їх на такі дві групи: 1) спеціальні ознаки власне законодавчого

процесу (наприклад: здійснюється спеціально уповноваженими, владними суб'єктами; спрямований на вироблення системи законів; відбувається виключно в порядку встановленому законодавством та складається з стадій законодавчої ініціативи і підготовки законопроекту, внесення законопроекту до парламенту; розгляд і обговорення законопроекту; прийняття закону; підписання, опублікування і введення в дію закону); 2) загальні ознаки, якими наділено законодавчий процес як різновид юридичного процесу, до яких належать: сукупність дій здійснюваних у певній послідовності; нормативно-правове регулювання; взаємопов'язаність; спрямованість на вирішення певних юридичних завдань;

– характеристику складових законодавчого процесу АР та України, до яких віднесено: 1) суб'єкти законодавчого процесу, які запропоновано класифікувати на основні та факультативні. Так, до основних суб'єктів законодавчого процесу АР віднесено: народ Азербайджанської Республіки, парламент; до факультативних - суб'єкти законодавчої ініціативи: депутати Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; Президент Азербайджанської Республіки; Верховний Суд Азербайджанської Республіки; 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право; прокуратуру Азербайджанської Республіки; Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. Водночас до основних суб'єктів законодавчого процесу України віднесено: народ України та парламент; до факультативних - суб'єкти законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України; комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України; міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, які здійснюють підготовку законопроектів за дорученням Кабінету Міністрів України та підготовку висновків щодо законопроектів з подальшим надсиланням їх до профільного комітету Верховної Ради України; громадські об'єднання, політичні партії, наукові установи, інші організації, які беруть участь в обговоренні законопроектів та поданні пропозицій щодо них; громадяни

України, які беруть участь на окремих стадіях законодавчого процесу; Конституційний Суд України, висновок якого у разі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим; 2) об'єкт законодавчого процесу, до якого, як в АР, так і в Україні віднесено закон; в) принципи законодавчого процесу. Зокрема, принципи законодавчого процесу АР запропоновано класифікувати на три групи: 1) принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки (принцип гуманізму; принцип рівності прав і свобод кожного; принцип відповідності праву та справедливості; принцип законності); 2) принципи законодавчого процесу, закріплені у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» (відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загально визнаних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; демократичності та прозорості нормотворчої діяльності; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин); 3) принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу (гласності, політичного плюралізму та багатопартійності, вільного обговорення та незалежності рішень; плановості законодавчих робіт). У свою чергу, принципи законодавчого процесу, як невід'ємну складову законодавчого процесу, запропоновано класифікувати на дві групи: 1) принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції України; 2) принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Регламенту Верховної Ради України.

дістали подальшого розвитку:

– характеристика доктринального розуміння законодавчого процесу в юридичній науці України та Азербайджанської Республіки, що відзначається однотипністю розуміння, яке узагальнено в межах: *формального підходу* як

офіційна, законодавчо закріплена діяльність, спрямована на прийняття закону; *процесуального підходу* як послідовна законодавчо закріплена діяльність, яка відзначається стадійністю та спрямована на прийняття закону; *інструментального підходу* як комплекс засобів формування законодавчої бази та правового регулювання;

– характеристика особливостей законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, які узагальнено в межах його: а) нормативно-правового забезпечення, яке представлено законодавчим та підзаконним рівнем, відзначається ґрунтовною деталізацією правового статусу суб'єктів законодавчого процесу, процесуальних засад його здійснення, місця законодавчих актів в системі законодавства тощо; б) стадійного поділу, що дозволяє виокремити наступні п'ять стадій: планування законодавчого процесу; законодавча ініціатива (розробка проекту законодавчого акта); прийняття (видання) нормативно-правового акта; внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки; опублікування нормативно-правового акта; в) складових, до яких віднесено: суб'єкти, об'єкт та принципи законодавчого процесу; г) недоліків та шляхів вдосконалення, котрі стосуються закріплених у законодавстві стадій і принципів законодавчого процесу; проведення лінгвістичної експертизи тощо;

– положення, які стосуються особливостей законодавчого процесу України, які узагальнено в межах його: а) правової регламентації, яка представлена на законодавчому та підзаконному рівні, відзначається ґрунтовною деталізацією правового статусу суб'єктів законодавчого процесу та водночас недостатнім рівнем деталізації процесуальних засад його здійснення, місця законодавчих актів в системі законодавства тощо; б) стадійного поділу шляхом виокремлення стадій (внесення та відкликання законопроектів; розгляд законопроектів у першому, другому та третьому читаннях; направлення прийнятих законів на підпис Президенту України; повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернених Президентом України в межах права вето; опублікування законів, прийнятих Верховною Радою України);

в) складових, до яких віднесено: суб'єкти; об'єкт та принципи законодавчого процесу; г) недоліків та шляхів вдосконалення, до яких віднесено: не виправдане обмеження кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, незакріплення принципів законодавчого процесу, яке запропоновано вирішити внесенням відповідних змін до Конституції України та Регламенту Верховної Ради України; відсутність чітко визначеного переліку стадій законодавчого процесу, що пропонується вирішити шляхом доповнення Регламенту Верховної Ради України статтею 1-1 «Стадії законодавчого процесу»; відсутність Закону України «Про нормативно-правові акти»;

– пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення законодавчого процесу в Україні шляхом формулювання та обґрунтування положень наступних законодавчих актів (ч. 1 ст. 93 Конституції України, зокрема, запропоновано викласти у такій редакції «Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України; 40 тисяч громадян України, які мають виборче право»).

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, пропозиції та рекомендації, обґрунтовані за результатами дослідження, можуть бути застосовані в:

а) *науково-дослідній роботі* – з метою подальшого розвитку та поглиблення теоретико-правових знань і практичних навичок в сфері законодавчого процесу;

б) *законодавчій діяльності* – для удосконалення правового забезпечення законодавчого процесу та, відповідно, підвищення його якості;

в) *навчальному процесі* – при підготовці навчально-методичних матеріалів, розділів підручників, навчальних посібників та проведення занять з навчальних дисциплін «Законодавчий процес в Україні», «Законодавчий процес в Азербайджанській республіці», «Конституційний процес», «Надзвичайна законотворчість» та ін.

Апробація результатів дослідження. Більшість висновків, положень та рекомендацій, які обґрунтовані автором за результатами дисертаційної роботи, обговорювались на наступних міжнародних і всеукраїнських конференціях: Міжнародній науково-практичній конференції «Wiadomości o postępie naukowym i rzeczywistych badaniach naukowych współczesności» (Краків, 17 червня 2019 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Пріоритетні напрями модернізації системи права» (м. Одеса, 17-18 травня 2019 р.), III Міжнародній науково-теоретичній конференції «Sectorial research XXI: characteristics and features» (м. Чикаго, 07 жовтня 2022 р.), XIX Міжнародній інтернет — конференції «Проблеми та перспективи розвитку української науки» (м. Харків, 14 жовтня 2022 р.), IV Міжнародній науково-практичній конференції «Theoretical and empirical scientific research: concept and trends» (м. Оксфорд, 14 жовтня 2022 р.), II Міжнародній науково-теоретичній конференції «Modernization of science and its influence on global processes» (м. Берн, 21 жовтня 2022 рік).

Особистий внесок здобувача. У статтях, що опубліковані у співавторстві здобувачем визначено проблеми нормотворчої (юридичної) техніки крізь призму законодавчої діяльності парламенту України, окреслено шляхи їх подолання.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано 12 наукових праць, серед них 5 статей у фахових виданнях України, 1 стаття – у фаховому виданні іноземної держави і 6 статей – у збірниках матеріалів науково-теоретичних та науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації визначається метою і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 269 сторінок, з них основного тексту – 219 сторінок, список використаних джерел (264 найменування) – 27 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Законодавчий процес у правовій доктрині, його ознаки та місце в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки

Теорія права та держави як юридична наука за своїм змістом являє собою розвинену сукупність упорядкованих знань, які стосуються державно-правових явищ, а також закономірностей їх існування та розвитку. Як галузі специфічних знань, юридичній науці властива упорядкована певним чином система пов'язаних між собою понять і категорій, що визначаються предметом цієї науки одночасно забезпечуючи логіко-юридичну організацію знань. У свою чергу, у сукупності правові поняття й категорії утворюють категоріально-понятійний апарат цієї науки, досконалість розроблення якого впливає на ефективність правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Адже чим глибше й детальніше розроблені (сформовані) правові поняття й категоріальний апарат правової науки, тим досконалішим буде саме позитивне право як таке, тим точнішим та якіснішим буде правове регулювати відповідних суспільних відносин. Звідси випливає, що проблема формування понятійно-категоріального апарату правової доктрини є найважливішим її завданням і власним призначенням. Одним із базових понять теорії держави та права є поняття законодавчого процесу.

Подальший розвиток України як правової, демократичної держави зумовлює необхідність пошуку ефективних шляхів вдосконалення законодавчого процесу. Адже наразі, на жаль, якість законів не відповідає їх кількості. Сьогодні в Україні спостерігається негативна тенденція зниження продуктивності законодавчої сфери. Щороку ухвалюється значна кількість все нових і нових законів, якість яких з року у рік знижується. На нашу думку, така

ситуація є наслідком, насамперед, відсутності належного законодавчого забезпечення законодавчої процедури та гарантій її дотримання.

З огляду на вказане, цілком логічним видається розгортання дискусій щодо доцільності розробки та прийняття Законів України «Про правотворчу діяльність» та «Про закони і законодавчу діяльність». Що, у свою чергу, є неможливим без напрацювання відповідного наукового підґрунтя. Оскільки поглибленню цих проблем значною мірою сприяє відсутність уніфікованого доктринального підходу до визначення поняття «законодавчий процес».

Керуючись наведеним вище, доходимо висновку про те, що дослідження проблематики доктринального визначення поняття «законодавчий процес» має важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України в контексті процесів євроінтеграції України, розбудови України як демократичної й правової держави, а також є важливими для розвитку науки теорії та історії держави і права.

Проблеми доктринального визначення поняття законодавчого процесу неодноразово привертали увагу науковців, зокрема таких вчених як: Е. Е. Газвінова І. С., Ш. Г. Гасанов, Куненко, Н. В. Лебідь, О. І. Ющик, О. О. Ющенко, та багато інших.

Втім, попри наявні на сьогодні напрацювання науковців, на науковому рівні все ще залишається невирішеною низка питань, пов'язаних з цим процесом. Так, законодавчий процес у наукових джерелах нерідко ототожнюється з правотворчим і особливо з законотворчим процесами, що обумовлює потребу подальшого вивчення та переосмислення даного питання. Крім того, майже поза увагою науковців залишилося питання визначення ознак законодавчого процесу та його місця в системі понятійно-категоріального апарату юридичної науки.

Вищенаведене свідчить про необхідність подальшого вивчення поняття законодавчого процесу, а також його ознак та місця в системі понятійно-категоріального апарату юридичної науки з метою їх уточнення.

Без урахування і глибокого осмислення змісту та значення законодавчого процесу, його сутності, якості вітчизняного законодавства найближчим часом

може бути недостатньою для належного забезпечення прав та інтересів громадян, з огляду на те, що за останні десятиліття динаміка розвитку законодавства є значно повільнішою аніж динаміка розвитку суспільних відносин. Здатним вплинути на ефективність та вдосконалення законотворчої діяльності важелем, на нашу думку, може бути прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність».

На даний момент у Верховній Раді України зареєстрований лише один відповідний законопроект №2763, що датується 2006 роком. Втім, на нашу думку, з огляду на певну застарілість даний проєкт давно не відповідає реаліям сьогодення та потребам сучасного суспільства, а отже потребує перегляду. Зокрема, й у частині визначення базових понять таких, як «законодавча діяльність» та «законодавчий процес», що, у свою чергу, обумовлює потребу звернутися до наукових напрацювань з даного питання.

Насамперед, зауважимо, що у правовій доктрині поняття «законодавчий процес» не отримало належного осмислення, перейнявши зміст таких термінів, як: «законодавча діяльність», «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес» «законотворчість», «правотворчість».

Переходячи до безпосереднього вивчення сутності поняття законодавчого процесу розпочнемо зі з'ясування співвідношення категорій «діяльність» та «процес».

У Словнику української мови діяльність визначається, як:

- 1) застосування своєї праці до чого-небудь;
- 2) праця, дії людей у якій-небудь галузі;
- 3) функціонування, діяння органів живого організму;
- 4) виявлення сили, енергії чого-небудь [206, с. 311].

У той же час, «процес» у словникових джерелах визначається, як:

- 1) послідовна зміна станів або явищ; хід розвитку чогось, плин, перебіг [116, с. 619];

2) сукупність послідовних дій для досягнення якого-небудь результату [32, с. 997];

Отже, зважаючи на лексикологічне значення досліджуваних слів, поняття «діяльність» за своїм змістом є ширшим стосовно поняття «процес». Тобто, ототожнювати їх не доречно. Звідси випливає, що підхід згідно якого поняття «законодавча діяльність» та «законодавчий процес» є тотожними є дещо некоректним та не зовсім вдалим.

Переходячи до вивчення співвідношення категорій «законотворча діяльність», «законодавча діяльність», «законодавчий процес», «законотворчий процес», «правотворчий процес», «законотворчість», «правотворчість», необхідно зазначити, що серед науковців простежується декілька різних підходів щодо тлумачення вказаних категорій. Також відсутня однаковість серед науковців щодо визначення досліджуваних категорій. Крім того, в науковій літературі простежується відсутність єдності щодо їх співвідношення. На підтвердження цієї тези наведемо декілька позицій різних науковців з цього питання.

Так, зокрема, в одних літературних джерелах категорія «законотворча діяльність» вживається разом з поняттям «законодавча діяльність» в одному контексті, призводячи до ототожнення цих понять, або замінюється поняттям «законодавча діяльність» [94, с. 108]. В інших зауважується, що законотворча діяльність – це основна складова законодавчої діяльності, частина загальної системи законодавчого процесу, відповідних етапів і процедур з підготовки (розроблення) законопроекту [208]. Можна віднайти в науковій літературі й позицію згідно якої законотворча діяльність порівняно із законодавчою діяльністю є ширшим поняттям та відрізняється від неї за кількістю стадій, або суб'єктною ознакою чи рівнем юридичної регламентації [125, с. 109]. Отже, узагальнення літературних джерел з досліджуваної теми дозволяє стверджувати, що у сучасній правовій доктрині існує три діаметрально протилежні погляди щодо співвідношення дефініцій «законотворча діяльність» та «законодавча діяльність». Така дискусійність щодо співвідношення наведених категорій

видається нам цілком логічною з огляду на відсутність уніфікованого підходу щодо їх тлумачення.

На нашу думку, поняття «законотворча діяльність» за змістом є ширшим відносно поняття «законодавча діяльність». Тому ми є прихильниками третього підходу, відповідно до якого законодавча діяльність є структурною частиною законотворчої діяльності, а не навпаки.

Цікавим видається питання співвідношення понять «законотворчий процес», «законотворча діяльність» і «законотворчість». Деякі науковці розглядають терміни «законотворчий процес», «законотворча діяльність» і «законотворчість» як синоніми, характеризуючи при цьому однойменні поняття – як тотожні. Так, зокрема, О. Л. Копиленко, О. В. Богачова, ототожнюючи законотворчий процес та законотворчість, у своєму навчальному посібнику, визначають їх як «цілеспрямовану поступову діяльність, що складається із взаємообумовлених і взаємопов'язаних етапів та стадій та спрямована на врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, на створення законів та системи законодавства» [82, с. 190]. Водночас у колективній монографії за авторством О. Л. Копиленко, О. В. Богачової, С. В. Богачова, ототожнюючи законотворчий процес, законотворчість та законотворчу діяльність тлумачать їх як «санкціоновану державою діяльність, спрямовану на врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства, а також створення, зміни або скасування на їх основі законодавчих актів» [83, с. 72]. На нашу думку, ототожнення категорій «законотворчий процес», «законотворчість» та «законотворча діяльність» є хибним.

Що стосується співвідношення законотворчості та законодавчого процесу, слушною видається нам позиція С. Моїсеєнкової. Авторка зауважує, що законотворчість, на відміну від законодавчого процесу, є ширшим поняттям і включає виникнення самої ідеї про необхідність ухвалення того чи іншого закону, наукову експертизу законопроекту, його обговорення, ухвалення та оприлюднення. Саму законотворчість розглядають у власне юридичному та

соціально-політичному вимірах. У першому значенні – це строго регламентована процедура, в іншому – процес виявлення та реалізації в законі соціальних інтересів [109, с. 125].

Різні методологічні підходи використовують учені й при дослідженні сутності та співвідношення таких правових феноменів, як «законотворчий процес» та «законодавчий процес». Про це свідчать дані отримані у результаті вивчення наукової і навчальної юридичної літератури.

Так, на думку В. В. Пацкан, законотворчий процес можна розглядати в двох аспектах: як процедуру підготовки й прийняття законів (власне законотворчий процес) та як спрямовану на створення законів діяльність органів державної влади, (законотворчість). Тобто, згідно першого підходу, за основу взято комплекс дій щодо творення закону (підготовка, прийняття, офіційне оприлюднення). Сутність другого підходу полягає у тому, що за основу взято предмет такої діяльності (прийняття, зміна, скасування законів). Законотворчий процес як діяльність (законотворчість), на думку науковця, – це «діяльність органів держави, громадських організацій, посадових осіб, усього народу й інших суб'єктів, спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують урегулювання на законодавчому рівні, та встановлення, зміну й скасування законів із метою такого врегулювання» [125, с. 107]. Запропонована інтерпретація безперечно дає змогу більш чітко зрозуміти сутність досліджуваного явища. Втім, варто зазначити, що визначення, яке пропонує В. В. Пацкан також не є досконалим та потребує уточнень.

О. В. Богачова у своїй монографії тлумачить «законотворчий процес» як усю сукупність дій, починаючи з визначення соціальної потреби врегулювання певних суспільних відносин нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, а також включаючи стадію підготовки майбутнього законопроєкту, безпосередньо законодавчий процес, а також комплекс заходів, спрямованих на запровадження прийнятого закону в життя та визначення ефективності його реалізації [24, с. 13]. У той же час, трохи раніше у своїй дисертаційній роботі авторка пропонує розглядати законотворчий процес в двох аспектах: по-перше,

як процедуру підготовки і прийняття законів (власне законотворчий процес), по-друге, як спрямовану на створення законів діяльність державних органів (законотворчість). У першому випадку при визначенні законотворчого процесу за основу взято комплекс дій зі створення законодавчого акта (підготовку, прийняття, офіційне оприлюднення), а в другому - предмет такої діяльності (прийняття, скасування) [26, с. 132]. Як свідчать дані отримані у процесі вивчення профільної літератури, дана концепція застосовується в юридичній науці у ході розгляду правотворчості, складовою частиною якої є законотворчість. На думку О. В. Богачової, законотворчий процес як діяльність (законотворчість) - це діяльність державних органів та їх посадових осіб, громадських організацій, всього народу та інших суб'єктів, спрямована на виявлення суспільних відносин, які потребують врегулювання на законодавчому рівні, і встановлення, зміну та скасування законів з метою такого урегулювання [26, с. 132].

Разом з тим, у дисертаційній роботі Л. М. Легін, законотворчий процес визначається як «суспільна діяльність, спрямована на формування системи законодавства держави та підтримання її у стані, відповідному існуючим суспільним відносинам, яка охоплює законопроектний процес та умови (діяльність), що йому передують, законодавчий процес та процес оцінки ефективності прийнятих законодавчих правових механізмів» [95, с. 14]. На нашу думку, наведене визначення не розкриває у повній мірі сутність цього явища.

О. В. Фатхутдінова пропонує розглядати законотворчий процес як «систему взаємопов'язаних інститутів, що забезпечують змістовну підготовку законів, як демократичну форму відображення й реалізації суспільної думки та народного волевиявлення, а також як застосування різних форм діяльності вищих органів влади в процесі створення та прийняття закону» [218]. На нашу думку, наведене автором визначення є дещо громіздким. До того ж, воно не розкриває всієї суті законотворчого процесу.

Отже, вищенаведене дає підстави виокремити чотири підходи щодо визначення поняття законотворчого процесу. Зокрема, науковці визначають поняття законодавчого процесу через такі категорії, як:

- 1) процедура [125, с. 107; 26, с. 132];
- 2) діяльність [125, с. 107; 95, с. 14; 83, с. 72; 82, с. 190]
- 3) сукупність дій [24, с. 13];
- 4) система взаємопов'язаних інститутів [218].

Як бачимо, найбільш поширеним серед сучасних науковців є підхід згідно якого поняття законотворчого процесу визначається через категорію «діяльність». Однак, ми є прихильниками менш популярного підходу та вважаємо, що поняття законотворчого процесу слід розглядати через призму категорії «сукупність дій».

Підтримуючи та аргументуючи висловлену позицію зазначимо, що у законотворчому процесі виділяють дві основні стадії. Перша – попередня. Тут створюється модель того, що потім стане законом, формуються пропозиції про найдоцільнішу форму майбутнього акта. На цій стадії безпосередньо закон не народжується. Друга – офіційна, в якій реально формується і приймає відповідний, необхідний вигляд «робочий документ» для офіційного визнання його законом. Сюди ж входить доведення закону до виконавців і офіційне його опублікування [103, с. 262]. Отже, законотворчий процес – це сукупність дій зі створення моделі майбутнього нормативно-правового акта, підготовки проєкту, офіційного обговорення, ухвалення, публікації нормативного акта вищої юридичної сили, що має форму закону, де беруть участь як сам правотворчий орган, так й інші підготовчі і допоміжні органи, суспільні організації і громадяни.

Перейдемо до з'ясування особливостей дефініції «законодавчий процес». Як було сказано, аналогічно дискусійною є позиція науковців щодо тлумачення дефініції «законодавчий процес». Так, зокрема, представник вітчизняної правової науки І. Л. Литвиненко визначає законодавчий процес, як процес який охоплює сукупність дій, пов'язаних з безпосередньою діяльністю Верховної Ради України від моменту подання законопроєкту до парламенту до моменту

набрання законом чинності [101, с. 248]. Запропоноване визначення є цілком зрозумілим та відзначається певною чіткістю. Втім така редакція тлумачення законодавчого процесу є дуже стислою та не дає змоги скласти чітке уявлення щодо сутності та правової природи законодавчого процесу.

У цілому ж зібраний і проаналізований матеріал дозволяє зробити висновок, що у теорії права законодавчий процес розглядається в вузькому значенні – як врегульований Конституцією держави порядок (процедура) обговорення, прийняття й опублікування законів (законодавчий процес є ідентичним поняттю законодавчої процедури), і в широкому – як сукупність передбачених законодавством процедур розробки, внесення на розгляд, прийняття і введення в дію законів, а також відповідних цим процедурам дій учасників законодавчого процесу (законодавчий процес як сукупність взаємопов'язаних і об'єднаних єдиною метою правотворчих дій законодавця). На нашу думку, у запропонованому широкому підході не вистачає вказівки на суб'єктів здійснення сукупності перерахованих процедур. Водночас визначення запропоноване з погляду вузького підходу є чітким, лаконічним та достатнім для цього підходу.

У підручниках із конституційного права законодавчий процес визначається як передбачений Конституцією й законами України порядок здійснення законодавчої функції й реалізації законодавчих повноважень [219, с. 351; 78, с. 254], як система взаємопов'язаних стадій прийняття закону [79, с. 273]. Такі визначення видаються нам надто обмеженими та розмитими.

Л. М. Легін вважає, що «законодавчий процес – це нормативно визначена та регульована послідовність дій уповноважених суб'єктів, спрямована на розгляд, прийняття (зміну, скасування) та промульгацію нормативно-правових актів вищої юридичної сили» [95, с. 7-8]. Запропоноване визначення безперечно заслуговує на увагу, втім потребує удосконалення.

У той же час, як О. І. Ющик тлумачить поняття законодавчого процесу через призму категорії «діяльність». Науковець під законодавчим процесом розуміє направлену на вироблення законодавчих актів діяльність державних

органів та їх посадових осіб [237, с. 34; 236, с. 153]. Втім, така позиція має противників. З цією думкою не погоджується народний депутат України В. Купрій. Він вважає: по-перше, помилковою з погляду логіки є думка О. І. Ющика щодо законодавчого процесу як про діяльність та наголошує на тому, що коректніше розглядати його як порядок діяльності, за аналогією з категоріями «юридичний процес» і «юридична діяльність»; по-друге, у наведеному визначенні поняття законодавчого процесу використано словосполучення «посадові особи держави», проте більш поширеним і коректним є використання юридичного терміна – «посадові особи органів публічної влади»; по-третє, основу законодавства складає не система законодавчих актів, а Конституція України [93, с. 119]. Наведені В. Купрієм твердження видаються нам дещо дискусійними. Водночас варто зазначити, що В. Купрій у такому підході далеко не єдиний. Схожий підхід простежується у навчальному посібнику «Законодавство» авторства О. Л. Копиленко, О. В. Богачової, С. В. Богачова, де пропонується визначати законодавчий процес, як «нормативно-регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних із поданням до законодавчого органу проєкту закону, його розглядом (за процедурою трьох читань), прийняттям, набрання законом чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України» [83, с. 73].

Л. М. Легін вважає, що законодавчий процес складається із наступних стадій: реалізації права законодавчої ініціативи; розгляду законопроектів у законодавчому органі та його структурних підрозділах: підготовка законопроектів структурними підрозділами до розгляду їх законодавчим органом та розгляд законопроектів законодавчим органом; прийняття закону законодавчим органом; промульгації прийнятого закону: підписання закону, оприлюднення закону [96, с.6].

Як чітко врегульовану Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України діяльність спеціально уповноважених органів і посадових осіб (суб'єктів законодавчого процесу), що полягає у творенні законів законодавчий

процес інтерпретують Л. Наливайко і М. Беляєва [217, с. 138]. В. Купрій вважає, що «аналіз наведеної дефініції свідчить, що правники, всупереч правилам формальної логіки, хибно збагатили зміст досліджуваної категорії такою суттєвою ознакою, як урегулювання діяльності (остання ототожнюється з процесом) Основним Законом України та Регламентом Парламенту» [93, с. 122]. На його думку, вказана логічна операція з необхідністю передбачає обмеження обсягу цього поняття. Таку позицію науковець обґрунтовує тим, що в аналізованому судженні вчені розкривають зміст поняття «законодавчий процес в Україні», а не законодавчий процес у цілому, що є важливою складовою загальної теорії права та доктрини конституційного права. Крім того, зайвим В. Купрій вважає уживане науковцями слово «чітко» [93, с. 122]. Ми таку позицію поділяємо.

Як «процес прийняття закону, що починається з ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи в парламенті і завершується введенням у дію закону», інтерпретує досліджуване поняття З. Погорелова [137, с. 5].

Позитивним моментом визначення законодавчого процесу розробленого З. Погореловою є фактичний зв'язок законодавчого процесу з його стадіями. Однак така аргументація автора щодо послідовності стадій законодавчого процесу та недоречності трикратного використання в твердженні науковця стосовно феномену законодавчого процесу спільнокореневих слів (ініційованої..., ініціативи..., ініціативи...) видається нам доволі спірною.

Порівняно з наведеними вище теоріями, у роботі К. З. Мазурик законодавчий процес розглядається як направлена на запровадження, зміну, прийняття та скасування законодавчих актів парламентська процедура, що бере свій початок з моменту офіційної реєстрації законопроекту, включає його проходження та прийняття парламентом завершуючись підписанням й офіційним оприлюдненням закону [103, с. 263]. Тобто, науковець пропонує дещо відмінне відносно інших трактування розглядаючи дефініцію «законодавчий

процес» через призму категорії «процедура». Що, на нашу думку, заслуговує уваги.

Як процедуру прийняття правових актів законодавчий процес розглядають й азербайджанські дослідники. Таке визначення пропонує Н. Шюкуров [225]. Дещо ширше тлумачення законодавчого процесу наводить З. А. Аскеров. Згідно позиції З. А. Аскерова, законодавчий процес розуміється як підготовка нормативних актів, обговорення проєктів в парламенті та їх прийняття [20, с. 377].

Висловлюється також в науковій літературі припущення, що законодавчий процес є різновидом юридичного процесу. Так, зокрема, Л. М. Легін до основних ознак законодавчого процесу відносить такі його особливості:

- 1) законодавчий процес є різновидом правотворчого юридичного процесу;
- 2) законодавчий процес направлений на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, себто законів для формування та реформування чинного законодавства;
- 3) основою законодавчого процесу є тверда зацікавленість вищої державної влади у законодавчій діяльності у розрізі конкретного законодавчого акта;
- 4) законодавчий процес – це врегульована законодавством України сукупність дій здійснюваних у певній послідовності; це завжди активна діяльність уповноважених органів державної влади, посадових осіб, що полягає в розробці, прийнятті та введенні в дію нормативно-правових актів;
- 5) законодавчий процес має свою структуру і складається із стадій (етапів), що в цілому становлять систему (порядок) створення законів [95, с. 10].

Заслуговує уваги позиція висловлена І. С. Куненком. Науковець законодавчий процес визнає юридичним процесом вироблення законів держави [92, с. 233]. У даному контексті варто зазначити, що під законом, звичайно, розуміють нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання життя суспільства та держави, має вищу юридичну чинність та

приймається з дотриманням специфічної законодавчої процедури [138, с. 67; 221, с. 134]. Ми цілком підтримуємо таку позицію виходячи з наступного.

Поняття нормативно-правового акта визначається як офіційного письмового документа, що затверджується і видається уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом порядку та формі, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного нормативно визначеного кола неперсоніфікованих суб'єктів, на діяння яких він вчиняє прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість застосувань і реалізацій [85, с. 8].

Змістом юридичного процесу є діяльність, яка регулюється процесуальними нормами, пов'язана з вирішенням юридичних справ, має свідомий характер і націлена на досягнення певного юридичного результату, передбачає офіційне закріплення за допомогою відповідних правових актів. Слід відзначити, що, насамперед, на думку переважної більшості науковців це відбувається під час реалізації державно-владних повноважень [204, с. 22].

На підставі даних отриманих у результаті системного аналізу науково-теоретичної бази за темою дослідження, доходимо висновку, що значна кількість науковців пов'язує саме поняття «юридичний процес» з такими правовими категоріями, як: «дія» та «діяльність» та прирівнює його до категорій, що характеризують форму, формальний бік правового стану, дії тощо. Однак, зазначимо, що поняття «юридичний процес» є збірним науковим поняттям, що означає будь-яку юридично вагому діяльність з її процедурної сторони.

До речі, «юридичний процес – це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів державної влади, посадових осіб, а також визначених нормами права інших суб'єктів, що знаходять свій вираз у здійсненні операцій для вирішення юридичних справ, що обумовлюють відповідні юридичні наслідки і регулюються процесуальними нормами», - такої точки зору дотримується В. В. Копейчиков [213, с. 255].

Л. І. Каленіченко та Д. В. Слинько вважають, що під юридичним процесом має розумітися:

«1) вся юридична діяльність державних органів у сферах правотворчості, правозастосування, контролю тощо;

2) реалізація організаційно-правових форм діяльності щодо застосування норм матеріального права» [70, с. 9].

Л. М. Легін визначає юридичний процес як «сукупність здійснюваних суб'єктами права у визначеній логічній послідовності пов'язаних між собою юридично значимих дій, спрямованих у результаті на нормативне регулювання будь-яких суспільних відносин або на вирішення на основі норм матеріального права конкретного життєвого випадку, і сукупність виникаючих на основі цих дій і у відповідності з процесуальними нормами правовідносин» [95, с. 10].

У свою чергу, О. В. Кузьменко вважає, що «юридичний процес об'єднує всі нормативно регламентовані процесуальні форми правової діяльності, що являють собою систему взаємопов'язаних, спеціально упорядкованих, розташованих у певному порядку дій та операцій, які підпорядковані певній меті і приводять за допомогою відповідних прийомів та засобів до конкретного результату» [90, с. 90].

Загалом сукупність поглядів щодо сутності та змісту юридичного процесу у юридичній науковій літературі можна згрупувати у два підходи. Згідно першого підходу сутність юридичного процесу пов'язують лише із розглядом конституційних, кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних справ, згідно другого - у зміст його поняття, окрім конституційного, адміністративного, господарського та інших процесів судочинства, включають всі інші правові форми діяльності державних органів (правотворчу, правозастосовну, правотлумачну) [70, с. 9].

Проаналізувавши визначення правової категорії «юридичний процес» запропоновані різними вченими, доходимо висновку про доцільність погодитися з прихильниками другого підходу, що полягає у більш широкому розумінні цієї дефініції та пропонує розглядати його не тільки як юрисдикційну, а й усяку іншу діяльність. У тому числі й, правотворчу діяльність складовою якої і є законодавчий процес.

Сказане дає змогу зробити висновок, що законодавчому процесу дійсно властиві ознаки юридичного процесу. Отже, зауваження про те, що законодавчий процес за своєю сутністю є різновидом юридичного процесу є цілком слушним.

З огляду на вищевказане, у даному дослідженні ми будемо виходити із позицій розуміння законодавчого процесу, як різновиду юридичного процесу. Виходячи з таких міркувань можна зробити висновок, що законодавчому процесу властиві ознаки двох груп:

1) спеціальні ознаки власне законодавчого процесу, наприклад: здійснюється спеціально уповноваженими на здійснення законодавчої діяльності владними суб'єктами; спрямований на вироблення системи законів держави; відбувається виключно в порядку встановленому законодавством та має декілька стадій (законодавча ініціатива і підготовка законопроекту; внесення законопроекту до парламенту; розгляд і обговорення законопроекту; прийняття закону; підписання, опублікування і введення в дію закону);

2) загальні ознаки юридичного процесу, які нами вже було розглянуто вище.

Водночас варто зазначити про те, що дискусія стосовно категорії юридичного процесу у теорії права станом на сьогодні далека від стану визначеності. Більше того, навіть і те, що напрацьовано, не знайшло відображення в законодавстві.

З огляду на вказане, вважаємо за доцільне зупинитися на більш детальному вивченні існуючих поглядів стосовно того, що являє собою така правова категорія, як «процес».

Де здійснюється правозастосовна діяльність з реалізації матеріально-правових приписів є процес. У правовій доктрині цю концепцію найбільш яскраво розкрито через визначення процесу як комплексної системи органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різноманітних юридичних справ інших суб'єктів права, що відображається:

а) у здійсненні операцій з нормами права у зв'язку з вирішенням юридичних справ;

б) здійснюється вповноваженими органами держави і посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права;

в) закріплюється у відповідних правових актах – офіційних документах;

г) регулюється процедурно-процесуальними нормами;

д) забезпечується відповідними засобами правової техніки» [211, с. 8].

Як бачимо, думки вчених з цього питання розділилися. Зокрема, керуючись наведеними вище науковими напрацюваннями з даного питання, можемо визначити чотири наукових напрями, що стосуються тлумачення сутності дефініції «законодавчий процес. Представники першого пропонують розглядати це правове явище через призму категорії «діяльність» [237, с. 34; 236, с. 153; 217, с. 138]; представники другого - через дефініцію «процедура» [103, с. 263]; представники третього – через «послідовність дій») [95, с. 7-8]; представники четвертого – через термін «порядок» [219, с. 351; 78, с. 254; 83, с. 73; 79, с. 273]; представники п'ятого підходу – через словосполучення система стадій [79, с. 273]; представники шостого – через словосполучення «процес прийняття закону» [137, с. 5]; представники сьомого - через призму категорії «юридичний процес» [95, с. 10; 92, с. 233]. Ми є прихильниками останнього підходу, оскільки, як нами вже зазначалося раніше, законодавчий процес за своєю сутністю є різновидом юридичного процесу.

На наш думку, на підставі узагальнення зазначених ознак і підходів до сутності законодавчого процесу можна сформулювати відповідне визначення поняття, за яким під законодавчим процесом слід розуміти особливий різновид юридичного процесу, що здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя та має вищу юридичну силу [3, с. 8].

Варто також взяти до уваги, що законодавчий процес є сукупністю складових його стадій. При чому кожна з таких стадій має певні особливості, завдання, а також певне коло суб'єктів, і направлена на досягнення конкретних цілей, успішне досягнення яких є неодмінною умовою і передумовою для переходу до чергового етапу законотворчості та, врешті-решт, для ухвалення Закону.

С. В. Сорока вважає, що можна виокремити такі стадії законодавчого процесу:

1) розроблення законопроекту за рішенням суб'єкта права законодавчої ініціативи, включаючи роботу з виявлення суспільних інтересів, постановлення питання про потребу законодавчого регулювання тих чи інших питань, вироблення концепції законопроекту, написання його тексту, підготовку фінансово-економічного обґрунтування законопроекту і супровідних документів;

2) розгляду суб'єктом права законодавчої ініціативи розробленого законопроекту й ухвалення рішення про його внесення до законодавчого органу (до елементів цієї стадії можна прирахувати також передачу суб'єктом законодавчої ініціативи законопроекту Кабінету Міністрів України з метою отримання висновку або офіційного відгуку);

3) офіційного внесення законопроекту або законодавчої пропозиції суб'єктом права законодавчої ініціативи до Верховної Ради України;

4) ухвалення законопроекту до розгляду у Верховній Раді України;

5) попереднього розгляду законопроекту в робочих органах парламенту (комітетах, комісіях);

6) розгляду законопроекту на пленарних засіданнях парламенту, внесення поправок, що містять зміну тих або інших положень;

7) ухвалення / відхилення законопроекту парламентом (до цієї стадії входить також розгляд і схвалення або несхвалення другою палатою парламенту – за умов двопалатної структури);

8) направлення Закону на розгляд посадовій особі (особам) з метою ухвалення рішення про підписання й обнародування Закону або про його відхилення, зокрема санкціонування (контрасигнації);

9) промульгації Закону (підписання Главою держави й офіційне опублікування);

10) реалізації Закону, оцінювання ефективності його дії [208].

Хоча серед науковців простежуються й інші варіації стадійності законодавчого процесу. Так, С. Которобай, зазначає, що законодавчий процес складається з таких шести етапів:

- 1) законодавча ініціатива;
- 2) підготовка проекту закону до розгляду його Верховною Радою України;
- 3) розгляд проекту закону Верховною Радою України;
- 4) прийняття закону Верховною Радою України;
- 5) схвалення та підписання прийнятого Верховною Радою України закону Президентом України;
- 6) введення закону в дію [87, с. 47].

У той же час, Н. Шюкуров, досліджуючи законодавчий процес Азербайджанської Республіки, обстоює позицію згідно якої законодавчий процес включає чотири етапи:

- 1) висунення проекту або пропозиції Закону (законодавча ініціатива);
- 2) обговорення проекту закону в комісіях парламенту;
- 3) прийняття закону;
- 4) санкціонування, промульгація та опублікування Закону [225].

При чому, науковець наголошує на тому, що іноді, санкціонування, промульгація і опублікування закону самі діляться на дві стадії:

- а) санкціонування главою держави (підписання).
- б) промульгація офіційним опублікуванням [20].

Переходячи до вивчення питання співвідношення категорій «законодавчий процес» та «законотворчий процес» слід зазначити, що більшість сучасних дослідників сходяться на думці щодо необхідності розмежування понять

«законодавчий процес» та «законотворчий процес». Так, на потребі розмежування термінів «законотворчий процес» та «законодавчий процес» наголошується у роботах Л. М. Легін [95, с. 10], Н. В. Лебедь [94, с. 109], З. О. Погорелова [137, с. 11] та ін.

При чому варто зазначити, що термін «законодавчий процес» тлумачиться в науковій літературі стосовно терміну «законотворчий процес» здебільшого як вужчий.

Так, на думку Л. М. Легін, законодавчий процес є складовою законотворчого процесу. Науковець зазначає, що «законодавчий процес є складовою законотворчого процесу, який складається із наступних елементів: законопроектного процесу, законодавчого процесу, процесу тлумачення та визначення ефективності прийнятого закону» [95, с. 10]. Тобто, законотворчий процес є поняттям ширшим від законодавчого процесу оскільки охоплює останній. Такої ж думки дотримується і О. І. Ющик [236, с. 83].

Основна відмінність між законодавчим та законотворчим процесами, на думку Л. М. Легін, полягає в тому, що, крім сукупності нормативно регламентованих дій стосовно створення закону, законотворчий процес включає також не закріплені правовими нормами дії [95, с. 10]. У свою чергу, законодавчий процес, як вважає науковець, виступає складовою частиною правотворчого процесу [95, с. 4].

На тому, що законотворчий процес «значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правостворюючих факторів, діяльністю органів державної влади зі створення проектів законів, прогнозування, планування законодавства і багатьма іншими аспектами, що закінчується процесом прийняття і підписання закону» [137, с. 11] наголошує й З. О. Погорелова.

У свою чергу, В. В. Пацкан відстоює позицію, що законодавчий процес є офіційною частиною законотворчого процесу, коло суб'єктів і стадійність якого визначаються законодавством [125, с. 107]. Також водночас у доктрині наголошується і на тому, що за предметом законотворчий процес збігається з законодавчим [103, с. 263].

Як бачимо, аналіз відповідної науково-теоретичної бази дає змогу зробити висновки про дискусійність доктринальних підходів щодо визначення співвідношення понять «законодавчий процес» та «законотворчий процес». Одні науковці ототожнюють вказані поняття, інші наголошують на їх співвідношенні, як єдиного цілого та його складової.

Ми є прихильниками другого підходу. Як доречно, на нашу думку, зауважує, Н. В. Лебідь, у порівнянні з поняттям «законодавчий процес», категорія «законотворчий процес» є ширшою і відрізняється за колом суб'єктів, ступенем юридичної регламентації і кількістю стадій. На відміну від законодавчого процесу законотворчий процес охоплює діяльність щодо встановлення правових відносин, громадські обговорення законопроектів [94, с. 109], оцінку ефективності чинних законів [118, с. 32]. Тобто, охоплює сукупність дій суб'єктів законотворення, що передують реєстрації законопроекту в парламенті.

Враховуючи вищезазначене, можливо зробити висновок, що до кола суб'єктів законодавчого процесу не відносяться громадські, а також міжнародні організації та окремі експерти, що були учасниками процесу розробки проекту до моменту його реєстрації в парламенті.

Відрізняється законотворчий процес від законодавчого й ступенем юридичної регламентації. Адже, на відміну від законодавчого процесу, законодавчий процес має чітко регламентовану Конституцією України, законами, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами процедуру. І жоден суб'єкт цього процесу не може вийти за її межі. Натомість законотворчий процес надає суб'єктам свободу дій на окремих етапах законотворення, перш за все, на стадіях, які передують офіційному законотворенню [125, с. 106-107]. Відповідно до цього законодавчий процес є офіційною частиною законодавчого процесу [118, с. 32].

Що стосується правотворчого процесу, одне з визначень правотворчого процесу, з точки зору процедури, запропоновано О. І. Ющиком, який розглядає його як «специфічну діяльність уповноважених органів держави, громадських

організацій і посадових осіб, що передбачає систему дій з підготовки, прийняття та офіційного оголошення нормативно-правових актів» [236, с. 71].

Що стосується тлумачення правотворчості, то цікавим видається трактування, яке запропонувала Л. М. Легін. Авторка визначає правотворчість як процесуальну діяльність, яка «спрямована на формування права держави та прийняття нормативно-правових актів і здійснюється уповноваженими суб'єктами у визначених процедурних рамках, має на меті створення та підтримання системи права у стані, який відповідає потребам правового регулювання суспільних відносин у конкретних історичних умовах» [95, с. 4].

У енциклопедичних джерелах, основний зміст правотворчості пов'язується саме із такими ознаками як офіційне закріплення правових норм, при цьому власне правотворчість віднесено до одного із напрямків діяльності держави, і надається широке тлумачення змісту такої діяльності, а саме не тільки прийняття відповідного правового акту, але і внесення змін до нього та скасування [24, с. 51].

Щодо співвідношення законотворчості із правотворчістю вдалий підхід пропонує Ю. Лепех. Науковець наголошує, що не потрібно законотворчість ототожнювати із правотворчістю, незважаючи на те, що ці процеси тісно пов'язані між собою. Однозначно, що результатом законотворчості є прийняття законів. Своєю чергою, наслідком правотворчості у широкому розумінні є нормативно-правові акти, юридичні прецеденти, договори, правові звичаї, правові доктрини, принципи права та інші джерела права [99, с. 229]. Наведене зауваження, на нашу думку, є цілком слушним та обґрунтованим.

Аналогічно О. О. Ющенко, розмежовуючи законотворчий, законодавчий та правотворчий процеси, зазначає, що основний критерій відмежування законотворчого і законодавчого процесів від правотворчого – це їх предмет, яким є виключно закон. Водночас предметом правотворчого процесу в Україні може бути не тільки закон, але й будь-який інший нормативно-правовий акт (наприклад, Указ Президента України, Постанова Верховної Ради України,

Постанова Кабінету Міністрів України тощо) [232, с. 19]. Зауваження науковця видається цілком слушним.

Розмежовує ці категорії й О. Богачова. Визнавши законотворчість складовою частиною правотворчості або її видом, авторка наголошує на тому, що «правотворчість» не можна зводити до «законотворчості», що за своєю суттю являє виключно монополію представницьких вищих органів держави, або ж, у виняткових випадках, народу [26, с. 15].

Як частину правотворчості законотворчість розглядає також К. З. Мазурик. На думку науковця, законотворчість, будучи частиною правотворчості, спрямована на реалізацію цілей закону як соціального регулятора суспільних відносин. Будучи організаційною діяльністю державних органів законодавчої влади, вона визначає потребу в законодавчому регулюванні тих чи інших відносин, що склалися у суспільстві і створенні відповідно до виявлених потреб нових законів, заміні і відміні чинних. «Законотворчий процес як частина правотворчого процесу є видом організаційної діяльності держави і здійснюється в певних процесуальних межах, має свої етапи», - вважає науковець. Від досконалості цієї процедури залежить ефективність дії закону як кінцевого результату; вона демонструє рівень і якість дії держави на життєдіяльність суспільства. Необхідно зазначити, що законотворчий процес дещо відрізняється від процедури ухвалення актів уряду, міністерств, органів місцевого самоврядування. Проте ці процеси є однорідними (правотворчість загалом), що дозволяє виділити як загальні, так і специфічні принципи, стадії і організаційні форми [103, с. 262].

На тому, що поняття «правотворчість» включає в себе законотворчу діяльність наголошує й Н. В. Лебідь [94, с. 109].

У свою чергу, С. М. Гусаров приходить до висновку, що законотворчість є різновидом правотворчості, що охоплює увесь процес створення правових норм беручи початок з моменту виникнення ідеї про ту чи іншу норму права, у зв'язку з існуванням потреби у правовій регламентації відповідних суспільних відносин, до моменту її прийняття та набрання чинності [51, с. 36].

В науковій літературі висловлюється думка про те, що законотворчість відбувається у два етапи. Перший етап передуює офіційній роботі над законопроектом з ініціативи законодавчого органу державної влади або суб'єкта законодавчої ініціативи. Другий етап передбачає офіційну роботу над законопроектом, роботу суб'єкта законодавчої ініціативи, безпосередньо органу законодавчої влади, або ж відповідної державної чи наукової установи, громадського об'єднання тощо. Наголошується й також на тому, що розглядаючи законотворчість як різновид правотворчості не варто ототожнювати її з будь-якими іншими різновидами правотворчості [51, с.36]. Втім, ми таку позицію не підтримуємо.

На нашу думку, більш вдалою є думка О. Присяжної, сутність якої зводиться до того, що законотворчість поглинає як законодавчу діяльність та законодавчий процес, так і аналітичну та наукову діяльність за результатами правозастосовної практики [146].

З огляду на вищевказане, пропонуємо визначати поняття «законодавчий процес» як особливий різновид регламентованого нормами конституційного законодавства юридичного процесу, що обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону.

Запропоноване нами визначення вважаємо за доцільне врахувати у ході розробки нової редакції проекту Закону України «Про закони та законодавчу діяльність» та проекту Закону України «Про правотворчу діяльність».

Підсумовуючи, слід сказати, що поняття «законодавчий процес» потрібно відокремлювати від суміжних понять, серед яких: «законодавча діяльність», «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес» «законотворчість», «правотворчість».

Законодавче ж закріплення вищенаведених дефініцій надасть змогу розмежувати їх на практиці та визначити правове регулювання кожної з них.

1.2. Правозастосування як передумова удосконалення законодавчого процесу в Україні та Азербайджанській Республіці

Становлення України, як правової держави, передбачає розвиток й вдосконалення роботи її парламенту, і як наслідок, розвиток та вдосконалення законодавчої бази з метою подальшого підвищення ефективності правозастосування законодавчих положень у різних сферах суспільного життя. Адже, аналіз норм матеріального права та правозастосовної практики свідчить, що на сьогоднішній день в Україні практично неможливо реалізувати належним чином окремі види прав. У свою чергу, вдосконалення механізму правозастосовного процесу обумовлює необхідність встановлення та виокремлення основних умов та факторів, що забезпечують його ефективність. Однією з таких умов є якість законодавства, яка, на жаль, все ще залишається невисокою [8, с. 13].

Складні й неоднозначні процеси державотворення в Україні зумовлюють потребу нагального впровадження ефективного правового регулювання, здійснюваного через особливу форму реалізації права – правозастосування. Адже формування і розбудову такої держави не можна забезпечити лише шляхом удосконалення правотворчої практики, гуманізації і актуалізації чинного законодавства. Бажаних результатів можна досягти тільки тоді, коли правові норми отримують практичне втілення, і насамперед – функціонуванні самої держави.

Все це обумовлює необхідність ґрунтовного дослідження правозастосування як передумови законодавчого процесу в Україні. У зв'язку з цим важливого значення набуває подальше вивчення поняття правозастосовного процесу, а також його етапів, форм та юридичної природи з метою їх уточнення.

Переходячи до безпосереднього з'ясування поняття правозастосовного процесу, насамперед, зауважимо, що в українській юридичній літературі використовують різні варіанти понять, похідних від вказаного словосполучення. У контексті досліджуваного питання варто зазначити, що у юридичній літературі категорія «правозастосовний процес» часто ототожнюється з поняттями «правозастосовна діяльність», «правозастосування» та «застосування права» [123, с. 162].

О. Ф. Скакун визначає правозастосування як «здійснювану в процедурно-процесуальному порядку владно-організаційну діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права» [203, с. 388–389]. Аналогічне трактування пропонує доктор юридичних наук С. М. Гусаров [51, с. 35].

Натомість ще один представник вітчизняної правової науки А. І. Донченко вважає, що правозастосування можна визначити як одну із форм реалізації права, якій властивий державно-владний організуючий характер компетентних органів держави й уповноважених державою осіб, що спрямована на зміну, припинення або виникнення правових відносин шляхом видання індивідуальних актів застосування правових норм в певних формах, а також на конкретизацію правового регулювання і охорону суспільних відносин [54, с. 42].

На нашу думку, усі наведені вище підходи є цікавими, проте не є досконалими та потребують уточнень.

Значно ширше дане поняття трактує Д. В. Слінько, який зазначає, що правозастосовний процес - це владно-організуюча діяльність, що здійснюється уповноваженими органами і посадовими особами в процесуально-процедурному порядку та полягає у реалізації ними правових норм відносно конкретних суб'єктів або конкретних життєвих випадків шляхом винесення індивідуально-правових рішень із застосуванням у разі також необхідності державного примусу [205, с. 101]. З такою варіацією погоджуємося лише частково, оскільки науковець не врахував лексикологічне значення слів «діяльність» та «процес».

Крім того, запропоноване визначення не відображає усіх базових ознак цього процесу. До того ж, як слушно зауважує В. В. Костицький, за правом, вираженим у нормативному правовому акті, а тим паче у законі, стоїть державний примус [87, с. 6]. Тобто примус розглядається як обов'язкова властивість.

До речі, правозастосовний процес має певні ознаки, процедуру та мету. Так, зокрема, до ознак правозастосування у правовій доктрині відносять:

а) застосуванню норм права притаманний державно-владний характер. Це один із видів державної діяльності, що здійснюється від імені держави чи уповноважених нею суб'єктів;

б) застосування характеризується активним, творчим характером, про що свідчить багатоетапність цього процесу. Компетентні органи повинні творчо підходити до прийняття рішення при застосуванні норм права: необхідно знайти у кожному рішенні правильний варіант поведінки чи вибрати ефективну та справедливу міру впливу;

в) правозастосування здійснюється у певних процесуальних формах, в рамках компетенції органу або посадової особи, згідно з чітко визначеною нормами права процедурою;

г) правозастосовний процес має індивідуалізовано-персоніфікований характер, оскільки являє собою вирішення конкретної справи, певної правової ситуації на основі норми права;

д) застосування норм права має комплексний характер, бо охоплює різні форми реалізації. Посадова особа, яка ухвалює рішення у тій чи іншій справі, не лише застосовує норми права, але з метою реалізації вимоги законності і доцільності у правозастосовній діяльності одночасно зобов'язана виконувати, дотримуватися, а іноді і використовувати норми матеріального і процесуального права;

е) процес правозастосування закінчується виданням правозастосовного акта, де фіксується індивідуально-конкретний правовий припис щодо вирішення конкретної справи [98, с. 14].

Що ж стосується правозастосовної діяльності, то О. В. Легка пропонує розуміти під правозастосовною діяльністю владну, організуючу діяльність компетентних державних органів щодо прийняття індивідуально-конкретних розпоряджень [98, с. 13]. Таке трактування видається не виправдано звуженим, оскільки воно не дає змогу скласти чітке уявлення розуміння сутності цього правового явища.

Схоже, однак дещо ширше тлумачить правозастосовну діяльність А. М. Перепелюк. Науковець визначає правозастосовну діяльність як «здійснювану в процедурно-процесуальному порядку владно-організуючу діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації правових норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права» [58, с. 69]. Наведене визначення безперечно є більш вдалим та точним. З такою думкою науковця слід погодитися, оскільки запропоноване визначення дає змогу скласти чітке уявлення розуміння сутності цього правового явища.

З огляду на вказане, у межах цього дослідження поняття «правозастосування» та «правозастосовний процес» будемо вживати як тотожні. Втім, ототожнювати такі правові явища, як «правозастосовний процес» та «правозастосовна діяльність», на нашу думку, не варто. Адже, як зазначалося раніше, поняття «діяльність» за своєю суттю є ширшим стосовно поняття «процес».

Слід зауважити, що в літературі поряд з терміном «правозастосовний процес» часто вживаються такі дефініції, як «правозастосувальний» та «правозастосовчий». Огляд та аналіз літератури, дає змогу вважати терміни «правозастосувальний», «правозастосовний» та «правозастосовчий» тотожними, так як вони використовуються як рівнозначні [71]. Однак, на нашу думку, більш прийнятним слід вважати термін «правозастосовний».

Правозастосовний процес реалізується через правозастосовну процедуру як сукупність певних етапів діяльності, що реалізують її функції (правоохоронна, функція індивідуальної регламентації та ін.) і становлять собою встановлення

фактичних обставин, аналіз правової норми, ухвалення рішення, видання актів [5, с. 18-19].

На наш думку, на підставі узагальнення зазначених ознак і наукових підходів щодо тлумачення правозастосовного процесу як правового явища, а також досліджень категорії «процес», «юридичний процес» та їх взаємозв'язку можна сформулювати відповідне визначення поняття, за яким під поняттям «правозастосовний процес» пропонуємо розуміти різновид юридичного процесу, що являє собою сукупність дій уповноважених державою компетентних державних органів і посадових осіб, що складається із кількох послідовних етапів спрямованих на реалізацію тих чи інших правових норм у конкретній правовій ситуації та закінчується виданням правозастосовного акта, де фіксується індивідуально-конкретний правовий припис щодо вирішення конкретної справи [9, с. 23].

Тобто, застосування правових норм – це ухвалення рішень у конкретних справах на основі норм права. З погляду формальної логіки це процес, сутність якого зводиться до підведення конкретного життєвого випадку під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального акта – акта застосування норм права.

Застосування норм права являє собою досить складний процес, що включає низку логічно послідовних стадій, результати кожної з яких знаходять своє відбиття у відповідному акті застосування права.

На основі критичного аналізу чисельних вітчизняних та зарубіжних наукових джерел з теми дослідження можна дійти висновку про те, що серед науковців відсутній уніфікований підхід щодо кількісного аспекту правозастосовного процесу. У науковій літературі питання кількості етапів правозастосування є дискусійним.

У той же час, найбільш поширеною є концепція трьохелементної (трьохетапної) структури правозастосування. Цих поглядів дотримується відома українська дослідниця О. Ф. Скакун. Вона вважає, що правозастосовний процес складається з таких трьох послідовних стадій (етапів): встановлення фактичної

основи (фактичних обставин) справи; установлення юридичної основи справи (вибір та аналіз норми, що підлягає застосуванню); рішення по справі та належне оформлення ухваленого рішення [202, с. 543].

Три етапи правозастосування також виділяє А. І. Донченко:

- 1) встановлення та аналіз фактичних обставин справи або ситуації, що потребує врегулювання чи вирішення;
- 2) вибір та встановлення автентичності тексту норми права;
- 3) прийняття рішення у справі [54, с. 41].

К. В. Николина пропонує серед етапів правозастосування вирізняти такі:

«1) встановлення та дослідження фактичних обставин справи, що містить такі процедури:

- з'ясування реальних життєвих фактів, обставин дійсності, котрі торкаються предмета справи;

- дослідження вказаних реальних життєвих фактів, обставин дійсності, що здійснюються уповноваженим суб'єктом шляхом усвідомлення отриманої інформації, її вивчення, критичного оцінювання на предмет вірогідності та вироблення загальних уявлень про обставини справи;

2) юридична кваліфікація справи, що передбачає такі процедури:

- вибір кола норм права, які регламентують юридичні наслідки в разі настання відповідних життєвих обставин;

- надання правової оцінки всій сукупності фактичних обставин у справі;

- формування волі у суб'єкта правозастосування щодо прийняття правозастосовного рішення у справі;

3) винесення рішення уповноваженим суб'єктом правозастосування, змістом якої є такі процедури:

- підготовка правозастосовного рішення у справі, що складається з вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин;

- доведення змісту правозастосовного рішення до відома зацікавлених осіб та організацій;

- роз'яснення правозастосовного рішення (за необхідності)» [116, с. 69].

Д. Бочаров вважає, що правозастосування доцільніше розглядати як двостадійний процес. Як вважає науковець, під час першої стадії формується правова позиція суб'єкта, який уповноважений на правозастосування. Тобто, формуються фактична й юридична основи справи. У свою чергу, у ході другої стадії правова позиція реалізується у владному рішенні (індивідуальному акті) [28].

На думку І. А. Сердюка, процес правозастосування має включати в себе п'ять стадій, серед яких:

- 1) встановлення фактичних обставин справи;
- 2) встановлення юридичної основи справи (юридичну кваліфікацію);
- 3) офіційне казуальне тлумачення норми права, що підлягає застосуванню;
- 4) вирішення справи по суті шляхом ухвалення відповідного рішення (правозастосовного акта) та його документальне оформлення, якщо така форма є вимогою чинного законодавства;
- 5) забезпечення виконання ухваленого рішення [201, с. 28].

У той же час, авторський колектив навчального посібника «Теорія держави і права» за загальною редакцією С. Лисенкова та В. Копейчикова вказує на доцільність виокремлення таких п'яти самостійних стадій правозастосовного процесу:

- 1) встановлення та розгляд фактичних обставин справи або ситуації, що вимагає врегулювання чи розв'язання;
- 2) вибір та встановлення автентичності тексту норми права, яка врегульовує даний випадок (юридична кваліфікація);
- 3) тлумачення норм права;
- 4) прийняття рішення по справі;
- 5) заключна стадія, стадія впровадження норми права у життя [212, с. 214-221].

П'ять етапів застосування права виділяють молдовські автори (В. Negru, А. Negru):

- 1) встановлення фактичних обставин справи;

- 2) вибір правової норми;
- 3) тлумачення правової норми;
- 4) видання правозастосовного акта;
- 5) виконання та контроль за виконанням правозастосовних актів [250].

Доктор права Г. Федоров (Республіка Молдова) вважає, що можна говорити про 10 стадій правозастосовного процесу:

- 1) встановлення факту, до якого належить застосувати норми права та збір відповідних доказів (матеріалів);
- 2) вивчення (дослідження) зібраних фактичних даних;
- 3) підбір відповідної правової норми (правова кваліфікація), підходящої до даного випадку;
- 4) перевірка автентичності тексту застосовуваної норми, аналіз її з погляду законності дії її в часі, просторі і за колом осіб;
- 5) тлумачення – з'ясування сенсу, змісту обраної правової норми;
- 6) розгляд юридичної справи по суті;
- 7) винесення уповноваженим органом або посадовою особою остаточного правозастосовного акта;
- 8) оголошення прийнятого рішення - доведення його змісту до кола зацікавлених осіб;
- 9) виконання правозастосовного рішення;
- 10) контроль за виконанням правозастосовного акта з тим, щоб прийнятий акт було виконано вчасно та в повному обсязі [220, с. 333-334].

Отже, узагальнення теоретичних напрацювань з питання визначення етапів правозастосовного процесу дає підстави виокремити шість наукових підходів з цього питання. Представники першого виокремлюють дві стадії. Представники другого – три. Представники третього – п'ять. Представники четвертого - десять.

Ми є прихильниками поділу правозастосовного процесу на десять етапів, оскільки такий підхід найбільш вдало визначає його зміст. Підтримуючи висловлену позицію, на нашу думку, необхідно спинитися на більш детальному дослідженні кожного з етапів:

1) Встановлення факту, до якого належить застосувати норми права та збір відповідних доказів (матеріалів). На цій стадії застосування правових норм потрібно з'ясувати, яка дія, подія відбулись та чи є вони юридично значущими.

2) Збір, систематизація та вивчення (дослідження) зібраних фактичних даних, що відносяться до розглянутої юридичної справи й можуть, на владне правозастосовне рішення, що виноситься, здійснювати вплив. Власне, збір відомостей, що мають значення здійснюється за допомогою документів, показань свідків, речових доказів, висновків експертів, з дотриманням процесуального порядку, вимог законності, повного та неупередженого аналізу [3, с. 289].

Зібрана інформація, перед залученням до справи, має пройти перевірку (оцінку) стосовно того, чи стосується зібрана інформація справи, тобто, чи є така інформація такою, що стосується справи, чи є зібрана інформація допустимою, тобто, чи отримана вона без порушень чинного законодавства, чи є зібрана інформація достовірною, тобто, чи підтверджується дана інформація іншими джерелами, чи узгоджується з ними, чи є зібрана інформація повною, чи дозволяє повністю відтворити обставини, що відбулися. Лише за дотримання усіх перерахованих умов суб'єкт правозастосування може перейти до наступної стадії правозастосування [205, с. 100].

Важливість цієї стадії обумовлена тим, що уточнення та оцінка фактичних юридично значимих обставин справи, тягтимуть за собою юридичну оцінку фактів, що встановлюються [54, с. 36].

3) Підбір відповідної правової норми (правова кваліфікація), підходящої до даного випадку. На цій стадії потрібно з'ясувати, якою нормою права необхідно керуватися розглядаючи ту чи іншу ситуацію. Тобто, здійснюється правова кваліфікація, що являє собою оцінку відповідних життєвих фактів з погляду їх значення для права, процес встановлення тотожності ознак конкретної поведінки суб'єктів ознакам зафіксованим у нормі права.

Правова оцінка зібраний інформації суб'єктом правозастосування надається шляхом виявлення в законодавстві правового припису (правової

норми), що найбільше підходить до розглянутої в рамках юридичної справи ситуації. Ця стадія починається із зіставлення правових норм з наявною інформацією у справі, а закінчується ідентифікацією (встановленням відповідності) конкретної норми зафіксованим у справі обставинами [205, с. 100].

4) Перевірка автентичності тексту застосовуваної норми, аналіз її з погляду законності дії її в часі, просторі і за колом осіб, усунення можливих колізій та прогалин. При виборі норми права, яка передбачає обставини, що потрібно врегулювати, треба встановити автентичність правової норми, тобто упевнитись, що текст правової норми не був змінений у встановленому порядку і вона є чинною у даний момент.

5) Тлумачення – з'ясування сенсу, змісту обраної правової норми. На цьому етапі встановлюється державна воля правотворчого органу, що виражена у нормі права. Під тлумаченням права варто розуміти роз'яснення його абстрактних приписів. Загалом воно охоплює єдність двох процесів – усвідомлення і роз'яснення змісту норм права.

Необхідність тлумачення норм права на практиці обумовлена низкою причин, основними з яких є:

- а) розбіжність юридичних норм та умов життя;
- б) наявність у юридичних нормах правових понять, визначень, що мають багатозначний характер;
- в) наявність у нормах права оціночних понять, що виражають лише соціальне значення тих чи інших явищ;
- г) нечіткість, недбалість, недогляд правотворчих органів при оформленні своїх думок у нормах права;
- д) необхідність тлумачення норм права іноді впливає із змісту самого нормативного акта [54, с. 36].

Норма підлягає всебічному тлумаченню через використання відомих прийомів і способів (граматичного, логічного, систематичного, спеціально-юридичного та ін).

6) Розгляд юридичної справи по суті. На цьому етапі відбувається визнання відповідності або відсутності відповідності попередньо встановлених фактичних обставин справи правовим нормам, визначення причинно-наслідкових зв'язків [114, с. 40-41].

7) Винесення уповноваженим органом або посадовою особою рішення у справі. Ця стадія передбачає оформлення результатів всієї правозастосовної діяльності. На ній здійснюється конкретизація сфери нормування обраної правової норми через що абстрактно окреслені в диспозиції (санкції) вимоги (можливості) перетворюються на суб'єктивні права, обов'язки та міру відповідальності конкретних суб'єктів.

У процесі правозастосовної діяльності уповноважені органи (органи виконавчої влади, суд, прокуратура й ін.), керуючись власним правомірним розсудом, приймають правозастосовні акти, конкретизуючи юридичну норму стосовно до індивідуальних ситуацій, відносин. Такі правоконкретизуючі рішення дозволяють прийняти відповідні правозастосовні акти з достатнім рівнем ефективності [48, с.33].

Прийняте суб'єктом правозастосування рішення набуває форми індивідуального акта владного характеру, що встановлює права і обов'язки конкретних суб'єктів (вирок, наказ, рішення та ін.).

8) Оголошення прийнятого рішення - доведення його змісту до кола зацікавлених осіб.

9) Виконання правозастосовного рішення.

В цілому застосування правових норм має бути справедливим, законним, обґрунтованим, своєчасним і голосним. Лише за умови дотримання цих критерій рішення може бути ефективним. Давньоримський мислитель, політичний діяч, оратор і письменник Марк Туллій Цицерон вважав, що «суддя - це балакаючий закон, а закон - це німий суддя» [108]. Тому важливо, щоб закон і суд були єдиним цілим.

10) Контроль за своєчасним та повним виконанням правозастосовного акта.

Втім, варто зазначити, що такий поділ є досить формальним, і в практичній діяльності суб'єктів правозастосовного процесу запропоновані нами окремі стадії правозастосовного процесу можуть реалізовуватись одночасно і в дуже короткі проміжки часу. Крім того, особливості правозастосовного процесу на тому чи іншому його етапі можуть у певній мірі відрізнятися в залежності від виду суб'єкта його здійснення.

Далі з'ясуємо сутність поняття «форма правозастосовного процесу». Перш за все, зазначимо, що правова доктрина не наводить визначення дефініції «форма правозастосовного процесу». У той же час, науковці висловлюють декілька позицій щодо класифікації форм правозастосовної діяльності, які, на нашу думку, можна абстрагувати до класифікації форм правозастосовного процесу. Так, Д. О. Бочаров обстоює позицію щодо диференціації форм правозастосовної діяльності на внутрішні й зовнішні [28]. Зовсім іншу класифікацію пропонує О. М. Юхимюк [230]. Науковець пропонує класифікувати форми правозастосовної діяльності на оперативно-виконавчу (регулятивну) та правоохоронну.

Втім, варто зазначити, що висловлюється серед науковців також позиція щодо виокремлення із правоохоронної форми в окрему судову форму правозастосовної діяльності. Так, наприклад, В. Дума та В. Цимбалюк вважають, що правозастосовна діяльність є:

- а) організаційно-розпорядча (оперативно-виконавча);
- б) правоохоронна;
- в) правосудна (судова) [60, с. 60].

Такої ж думки дотримується і М. В. Цвіком. Серед таких форм науковці називають оперативно-виконавчу, правоохоронну і правосуддя, вказуючи, що «правосуддя – це форма державної діяльності, яка полягає у вирішенні судом віднесених до його компетенції цивільних, кримінальних та інших справ» [215, с. 365].

Однак, як доречно, на нашу думку, зауважує О. М. Юхимюк, в літературі висловлюється дещо інше бачення правосуддя. Правосуддя науковець визнає одним із напрямків правоохоронної діяльності. Керуючись визначеними у

літературних джерелах ознаками правосуддя, його можна визначити як «діяльність суду, що здійснюється у формі цивільного, адміністративного, кримінального, господарського та конституційного судочинства, проходить у встановлених законом процесуальних формах в судових засіданнях, за участю сторін і інших учасників процесу і полягає у встановленні фактичних обставин справи та з'ясуванні істини по розглянутій справі шляхом дослідження доказів та закінчується ухваленням рішення в справі із застосуванням норм відповідного матеріального закону» [230]. Отже, виокремлення судової форми в якості самостійної не є обґрунтованим.

Керуючись вищенаведеним підтримуємо позицію щодо О. М. Юхимюк поділу форм правозастосування на оперативно-виконавчу (регулятивну) та правоохоронну. Крім того, цілком слушною видається пропозиція науковця у правоохоронній діяльності, за критерієм статусу суб'єкта, який її здійснює, виділити правозастосування, здійснюване прокуратурою, поліцією, судом (правосуддя) та ін [230]. Адже правозастосування здійснюється різними органами, за різною процедурою, переслідує різні цілі.

Обидва процеси, законотворчий та правозастосовний є за своєю суттю різновидами юридичного процесу. Таких висновків ми дійшли на підставі даних отриманих у результаті аналізу різних наукових концепцій щодо тлумачення цих дефініцій, що був проведений у попередніх підрозділах.

Слушно з цього приводу зауважують Л. І. Каленіченко та Д. В. Слинько. Науковці обстоюють позицію, що юридичний процес виступає у вигляді правотворчої та правозастосовної діяльності компетентних органів держави [70, с. 9]. Цілком погоджуємося.

Втім, як доречно, на нашу думку, зауважує С. М. Гусаров, «правозастосовна діяльність» і «правотворча діяльність» – це різні види діяльності: «правозастосовна діяльність» не може бути «правотворчою діяльністю», і, навпаки, «правотворча діяльність» не може бути «правозастосовною діяльністю» [51, с. 35]. Відповідно, правозастосовний процес та законодавчий процес – це два різні юридичні процеси.

Обидва процеси є невід'ємними складовими одного цілого - механізму правового регулювання, що обумовлює виникнення між ними певних двобічних зв'язків. Це два взаємопов'язані процеси. Без першого немає другого. На першому етапі народжуються правові норми, а на другому – йде процес їх застосування. Мало прийняти, видати нормативний акт. Треба, щоб він втілювався в життя на практиці.

Наведемо низку конкретних прикладів, що свідчать про такий взаємообумовлений зв'язок.

Так, зокрема, аналіз сучасних наукових джерел дозволяє стверджувати, що головне призначення правозастосування полягає в забезпеченні дієвості права та охороні правових приписів [127, с. 31], які, у свою чергу, є результатом законодавчого процесу.

Реалізації норм права у безпосередній поведінці суб'єктів, приведення в дію права з врахуванням усіх особливостей конкретної ситуації, перетворення правових ідеальних моделей поведінки на практичну реальність можна досягти саме через застосуванням правових норм, що покликане продовжити правове регулювання у безперервності, подоланні одноманітності загально-нормативного регулювання, підвищення гнучкості механізму реалізації права [56, с. 148]. Звідси доходимо висновку, що правозастосовний процес є логічним продовженням тісно пов'язаного з ним законодавчого процесу у механізмі правового регулювання.

Водночас, як доречно, на нашу думку, зауважує С. М. Гусаров, «у сфері» «правотворчої діяльності» «правозастосовна діяльність» може мати місце, оскільки суб'єкти «правотворчої діяльності» у низці законодавчо визначених випадків здійснюють не тільки правотворчі повноваження, а й повноваження правозастосовного характеру [51, с. 35]. Крім того, фактично правозастосування являє собою єдину форму примусового забезпечення юридичних норм, що здійснюється на підставі чинного законодавства та в його межах [127, с. 31]. Тобто, важливою ознакою процедури правозастосовного процесу є її нормативна модель розвитку, що передбачає попереднє створення правотворчим органом

сукупності норм права, згідно з якими визначається певний порядок, послідовність дій державно-владного суб'єкта у конкретній ситуації [23, с. 4-5].

Правозастосування є специфічним видом юридичного процесу, який має на меті реалізацію права шляхом використання, виконання та дотримання правових норм. Адже правозастосовний орган, застосовуючи норми права одночасно виконує вимоги правової норми (обов'язок розглянути конкретну справу, прийняти відповідне рішення), використовує, закріплені в правових нормах, можливості (право прийняти рішення в межах закону), а також дотримується встановлених заборон (недопустимість перевищення владних повноважень) [222, с. 10].

Застосовуючи норму права, застосовують нормативне правило загального характеру. Суб'єкт правозастосування, керуючись вимогами норм права та співвідносячи з ними життєву ситуацію, повинен обирати законний, справедливий, доцільний та обґрунтовано-індивідуальний варіант її вирішення у формі правозастосовного акта, що, у свою чергу, є сполучною ланкою такої сукупності комплексу елементів правових засобів, як «норми права – юридичні факти – правові відносини – акти реалізації», що забезпечують вирішення конкретної життєвої ситуації [113, с. 219].

Як доречно зауважує О. Іваненко, правотворча діяльність, у процесі здійснення якої досить часто виникають помилки, провокує неналежну якість законодавства. Зазвичай недосконалість ухваленого закону пов'язують із наявністю законотворчих помилок. Сьогодні практичні наслідки законотворчих помилок набули надзвичайно великих масштабів, оскільки стосуються інтересів широких верств населення через те, що руйнують систему гарантій прав та інтересів людини й громадянина [68, с. 13].

Культура правотворчості передбачає логічно послідовний виклад тексту закону, чітко витриманий професійний стиль і мову закону й разом із тим її простоту, зрозумілість, доступність широким верствам населення. Адже помилково побудована фраза, непослідовність, неправильне використане слово

здатні викликати негативні наслідки. Чим досконаліший текст закону, тим менше виникає ускладнень під час його виконання, дотримання й застосування.

З огляду на вищенаведене, можна припустити, що якість законодавчого процесу та ефективність правозастосовного процесу є взаємообумовленими явищами. Якість правозастосовного процесу головним чином впливає на своєчасність та ефективність реалізації нормативно-правових приписів. У свою чергу, якість правозастосовного процесу перебуває у безпосередній залежності від якості законодавчого процесу результатом якого є створення відповідних законодавчих актів, що у своїй сукупності являють собою основу правового регулювання.

Варто зазначити, що концепція впливу якості законодавчого процесу на ефективність правозастосовного процесу простежується у працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

Так, О. Павлишин, досліджуючи шляхи підвищення ефективності правозастосування, серед основних першочергових блоків визначає нормативно-правовий блок, тісно пов'язаний із законодавчим процесом. Його структура, як вважає науковець, включає такі три елементи:

«- вдосконалення норм матеріального права, що регулюють усі важливі суспільні відносини;

- вдосконалення норм процесуального права, що фіксують порядок реалізації (у тому числі застосування норм матеріального права різних галузей і регулюють діяльність органів та осіб, що стосується судового розгляду та вирішення та вирішення юридичних справ);

- нормотворча діяльність підзаконного рівня, яка розвиває, деталізує або роз'яснює положення законів України» [122, с. 74].

При чому, реальними напрямками вдосконалення правозастосування, які належать до зазначеного блоку, на думку автора, є усунення прогалин у праві та юридичних колізій, систематизація нормативно-правових актів, загальне офіційне тлумачення норм права, нормативне закріплення ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності правозастосування тощо.

Отже, вище нами було проілюстровано вплив законодавчого процесу на правозастосовний процес через призму впливу якості законодавчого процесу на ефективність правозастосовного процесу. Втім, як зазначалося раніше, ми є прихильниками концепції двобічності зв'язку між законодавчим та правозастосовним процесами. Підтримуючи надалі цю позицію перейдемо до вивчення особливостей зворотного впливу правозастосовного процесу на законодавчий процес.

Загальновідомо, що, попри постійне удосконалення, жодне законодавство не може завчасно передбачити всі без винятку нестандартні ситуації, що можуть виникнути в житті сучасного суспільства, вимагаючи правового реагування. Адже життя незмірно багатше, різноманітніше, ніж будь-які юридичні норми. З огляду на це, цілком логічно, що ніде в світі ніколи не було і немає ідеального права, яке б адекватно відображало дійсність. А отже, неминучим є виникнення такого негативного правового явища як прогалини в законодавстві, під якими розуміється відсутність в законодавстві необхідної норми, за допомогою якої можна було б вирішити виниклий випадок. Це як би «умовчання» законодавця щодо необхідності правового врегулювання певного суспільного ставлення. Випадок є, а норми немає.

У даному контексті заслуговує уваги твердження Ю. І. Матат про те, що наявні у законодавстві прогалини нівелюють внутрішню узгодженість системи права, що призводить до збоїв у правовому регулюванні. Ефективність законодавства перебуває у безпосередній залежності, перш за все, від зведення прогалин як одного з дефектів законодавства до мінімального рівня, а також від їх оперативного подолання в процесі реалізації норм права [106, с. 4].

В цілому прогалини в праві обумовлюються низкою факторів, серед яких:

а) відносна «консервативність» права в порівнянні з більш активною динамікою суспільних відносин;

б) недосконалість законів і юридичної техніки, яку парламентарі застосовують для письмового окреслення змісту нормативно-правових актів, оформлення юридичних документів [225, с. 39];

- в) нескінченне розмаїття реального життя;
- г) поява нових відносин, яких не було в момент прийняття тієї чи іншої норми.

Враховуючи те, що нормотворчі органи не завжди можуть оперативно й ефективно усувати прогалини в законодавстві, в цих умовах першочергову роль у вирішенні правових конфліктів, що виникають, покликані відігравати правозастосовні, насамперед, судові органи, наділені компетенцією щодо виявлення прогалин у законодавстві та їх подальшого подолання. При чому оперативність подолання прогалин постає як необхідна складова процесу повноцінної реалізації поставлених перед законом цілей [106, с. 4]. З цієї позиції правозастосовний та законодавчий процеси можна також розглядати як взаємодоповнюючі елементи механізму правового регулювання.

Отже, зв'язок між законотворчим та правозастосовним процесом не лише існує, а є необхідним та невід'ємним елементом дієвої правової системи. Слід вказати, що судова практика має особливу значимість в ракурсі розглянутих проблем. Найбільш поширеним способом впливу сучасної судової практики на розвиток вітчизняного законодавства визнається виявлення судом його прогальності, що вимагає відповідного заповнення.

Подолання прогалин законодавства є легальним каналом впливу судів на розвиток. Практиці відомі два шляхи подолання пробілу судом: рішення питання на основі нормативного припису, який регулює подібні відносини, - аналогія закону; розгляд фактичних обставин справи на основі загальногалузевих правових принципів - аналогія права. В обох випадках діяльність суб'єкта правозастосування виражається в поширенні чинного законодавства на ситуацію, яка безпосередньо законодавцем не передбачена. Йдеться про моделювання на підставі чинної правової норми конкретного правила, за посередництвом якого вирішується справа або вирішується окреме юридичне питання. Змодельоване правило поширюється тільки на даний випадок і саме по собі не носить характеру нормативного встановлення, оскільки відмінною рисою зазначеної процедури є той факт, що вона не може бути завершена через норму,

що доповнює діючу систему нормативного правового регулювання. А це означає, що існування пробілу в цілому зберігається. Аналогія лише допомагає виявляти такі прогалини, спонукаючи тим самим законодавця до прийняття відповідного правового рішення, що має метою його усунення.

Істотна роль у подоланні прогалин у процесі правозастосовної діяльності відводиться вищим судовим органам, уповноваженим давати роз'яснення щодо застосування чинного законодавства. Судова практика в тій частині, в якій вона знаходить відображення в роз'ясненнях вищих судових органів, служить орієнтиром в питаннях правильного і однакового застосування нижчестоящими судами. Для підтвердження цієї тези наведемо приклад із судової практики. Прикладом є рішення Великої Палати Верховного Суду у справі № 806/3265/17 [192] за позовом громадянина до Коростенського районного відділу Управління Державної міграційної служби України в Житомирській області (далі – УДМС) про визнання протиправною бездіяльності щодо відмови у видачі паспорта громадянина України у формі книжечки.

Коротко розглянемо суть цієї справи. У 2017 році громадянами України було зареєстровано шлюб та взято спільне прізвище. Пізніше із заявою про видачу їй паспорта громадянина України позивачка звернулася до УДМС. У своїй заяві позивачка просила видати їй паспорт у вигляді книжечки з можливістю вклеювання фотографії, без жодного електронного носія інформації, для зчитування якої необхідні додаткові пристрої, без зняття біометричної інформації та без внесення відомостей про неї до Єдиного державного демографічного реєстру мотивуючи дану вимогу релігійними переконаннями. Позивачка послалась на положення ст. 35 Конституції України, яка гарантує право на свободу світогляду і віросповідання. Однак розглянувши подану заяву Управління Державної Міграційної Служби (далі – УДМС) відмовило у її задоволенні посилаючись на те, що положеннями Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. № 5492-VI (далі-Закон №5492-VI) [153] (у редакції, викладеній

згідно із Законом України від 14.07.2016 № 1474-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України» [147]) встановлено форму паспорта громадянина України, яка виготовляється лише у формі пластикової картки типу ID-1 та містить безконтактний електронний носій, що затверджено Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26 червня 1992 року № 2503-XII; (далі-Постанова № 302) [160].

УДМС повідомило, що законні підстави для виготовлення паспорта громадянина України в іншій формі чи іншим способом, ніж це встановлено Законом № 5492-VI [153] та Постановою № 302 [160] відсутні зважаючи на те що, остаточне приймання документів для оформлення паспорта громадянина України зразка 1994 року було припинено з 01 листопада 2016 року. У свою чергу, ВП ВС було зазначено, що реалізація державних функцій має відбуватися без примушування особи до згоди на обробку персональних даних. Їх обробка повинна здійснюватися в межах і на підставі нормативно-правових актів, на основі яких виникають правовідносини між громадянином та державою. Згадані технології не повинні бути безальтернативними і примусовими. Відмовившись від обробки своїх персональних даних особи повинні мати право альтернативного використання звичних методів ідентифікації. На думку ВП ВС положення Закону № 5492-VI [153] не лише обмежують, а фактично й скасовують право громадянина на отримання паспорту у вигляді паспортної книжечки та залишають тільки право на отримання паспорта громадянина України, який містить безконтактний електронний носій, що порушує вимоги ст. 22 Конституції України [80], яка забороняє при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. В результаті ВП ВС дійшла висновку, що позбавлення особи можливості отримання паспорта у традиційній формі – у вигляді книжечки, і спричинені цим

побоювання окремої суспільної групи, що отримання паспорта у вигляді ID-картки може спричинити шкоду приватному життю, становить втручання держави, яке є непропорційним цілям, які мали б бути досягнуті без покладення на особу такого особистого надмірного тягаря. Суд зробив висновок, що приймаючи Закон № 1474-VIII [147], яким внесено зміни до Закону № 5492-VI [153], законодавець не дотримався вимог, за якими такі зміни не повинні обмежувати права громадян у спосіб, не передбачений Конституцією України, та не дозволяти жодної дискримінації у залежності від часу виникнення правових відносин з отриманням паспорта громадянина України [146].

Як свідчить вищенаведений аналіз правозастосовної практики, законодавство далеко не завжди якісне та пропорційне цілям, які мали б бути досягнуті. Обумовлена прорахунками законодавця або змінами в економічній, політичній, соціальній сфері, чинна законодавча база часто вимагає нових правил і прийомів правового регулювання. Виступаючи своєрідним елементом зворотного зв'язку, правозастосовна практика націлена на органічне поєднання із законодавчою діяльністю в частині створення необхідних передумов для подальшої модернізації законодавства. Часто саме на основі отриманої в процесі реалізації правових норм інформації усвідомлюється необхідність у розробці та прийнятті нових законодавчих актів, внесення певних змін та доповнень до нині чинних.

Рішення суду як правозастосовного органу можуть бути спрямовані на усунення неповноти правового регулювання окремо взятого нормативного правового акта. Конкретизуюча практику «норма» юрисдикційного органу внаслідок теоретичного узагальнення формулюється у вигляді загальної норми права. Завдяки цьому ліквідується незавершеність нормативних приписів, що порушує безперервність нормативного правового регулювання, вирішується завдання усунення недоліків у нормативних приписах чинного акта.

Втім варто зауважити, що вищий орган судової юрисдикції, наприклад в Україні, не є суб'єктом права законодавчої ініціативи, що суттєво ускладнює процес впровадження правозастосовної практики в законодавство України.

Процедури впровадження правових висновків ВП ВС, щодо тих чи інших законодавчих колізій виявлених у ході правозастосування, на законодавчому рівні чітко не визначено, що й відбивається на якості законів [146].

На сьогоднішній день діє схема, за якою свої пропозиції Верховний Суд України подає до Кабінету Міністрів України (Міністерство юстиції України), і потім ці пропозиції проходять всі узгодження, необхідні для проєкту закону, що подається урядом. Такий шлях реалізації законодавчих пропозицій не тільки проблемний (немає гарантії, що ці пропозиції будуть подані до парламенту в якості проєкту закону), але і дуже затратний, що часто згубно для пропозицій Верховного Суду. Досить часто фахівці суду залучаються до участі в робочі групи з розробки законопроектів. Але така форма є пасивною і не може слугувати заміною праву законодавчої ініціативи [209, с. 66-68].

Важлива роль у контексті впливу правозастосовного процесу на законодавчий процес відведена й Конституційному Суду України. Адже шляхом офіційного тлумачення Конституції України та законів Конституційний Суд України, опосередковано впливає на законодавчий процес і безпосередньо – на правозастосовну практику.

Подібний вплив простежується й щодо Конституційного Суду Азербайджанської Республіки. Вплив позицій Конституційного Суду Азербайджанської Республіки на законодавчий процес досліджувала заступник голови Конституційного суду Азербайджанської Республіки, доктор філософії С.Салманова. Вона зауважує, що будучи органом конституційного правосуддя з питань, віднесених до його компетенції Основним Законом країни, він ефективно впливає на формування нової правової системи, розвиток законодавства, прямо впливає на процес законотворчості, наповнюючи її конституційними ідеями. Це здійснюється шляхом вироблення в постановках та ухвалах Конституційного Суду правових позицій, які відображають нове розуміння права, визначають орієнтири правової політики та ідеології, контури конституційно-правових перетворень у всіх сферах державної, економічної, суспільно-політичної і соціального життя Азербайджану [200].

У випадках, коли при тлумаченні того чи іншого положення закону, органи конституційного контролю виявляють невідповідність останньої Конституції або іншому акту, що володіє вищою силою, або приходять до висновку про «дефектність» норми, вони не будучи законодавчим органом і не володіючи законодавчою ініціативою, дають відповідні рекомендації Парламенту. Безперечно, такими рекомендаціями Конституційний Суд Азербайджанської Республіки нерідко обмежує законодавця необхідністю прийняття конкретного акта або акта з конкретним змістом. Тим не менш, Конституційний Суд не встановлює конкретних правил, а тільки визначає можливі межі для законодавця в межах конституційного регулювання. У цих випадках правові позиції Конституційного Суду виступають матеріальними критеріями правового регулювання, задають йому відомі параметри, є своєрідними підтвердження Конституційним Судом відповідності або невідповідності будь-якого акту Конституції є юридичним фактом, що має преюдиціальне значення не тільки для самого Суду, але і для всієї судової системи і навіть законодавець [200].

На думку Д. Я. Гараджаєва [39, с. 267], конституційне правосуддя слід оцінювати в першу чергу як засіб впливу на правотворчий процес з метою захисту принципу пропорційності. Звичайно ж, роль Конституційного Суду в правотворчій сфері специфічна. Конституційний суд хоч і не створює нову правову норму, але за допомогою засобів конституційного правосуддя вибудовує логічну систему об'єктивних конституційних цінностей у правозастосовчій практиці та в процесі тлумачення галузевих законодавчих норм. Однак Конституційний суд, діючи на законодавство і правозастосовчу практику, в цілому забезпечує баланс інтересів. Тому функції Конституційного Суду можна частково характеризувати як «квазіправотворчі».

Отже, вищевикладене свідчить про те, що судова правозастосовна практика - це найважливіший різновид правозастосовної практики, що реально робить найбільш вплив на розвиток законодавства.

Водночас необхідно вказати, що на розвиток законодавства в Україні у певній мірі, хоч і не безпосередньо, а лише опосередковано впливає й

правозастосовна практика суб'єктів, що не наділені владними повноваженнями. Йдеться про те, що інформація суб'єктам законодавчої ініціативи щодо необхідності зміни законодавства може надходити з таких джерел:

1. Звернення громадян. В основі таких звернень часто лежать пропозиції до удосконалення законодавства або звертається увага на його недосконалі положення. Зазвичай механізм наступний: при досягненні «критичної кількості» звернень щодо конкретної проблеми вони стихійно узагальнюються працівниками Апарату Верховної Ради України або ж помічниками-консультантами народних депутатів України. Загалом можна констатувати, що систематизованого механізму обліку та впровадження попередніх, утримуваних у зверненнях громадян, на жаль, станом на сьогодні немає.

2. Публічні заходи, присвячені аналізу та узагальненню правозастосовної практики (конференції, симпозіуми, семінари, «круглі столи» тощо). Їх в країні проводиться безліч. Така форма є більш ефективною з огляду на те, що вона має завершений характер, оскільки відображається в узагальнюючому документі - резолюції (в якій містяться конкретні узагальнення і пропозиції, що можуть бути безпосередньо використані депутатами).

Особливе місце серед значущих для законотворчої діяльності заходів займають парламентські слухання - спеціальні відкриті для відвідування засідання парламенту з глобальних питань життєдіяльності країни. Ця форма активно застосовується парламентом України. Однак слід зазначити, що показники «зворотного зв'язку» такої форми є досить низькими. Здебільшого такі слухання перетворюються в декларацію політичних позицій на всю країну і не знаходять свого практичного втілення у конкретних законах [209, с. 66-68].

3. Результати діяльності громадських організацій. Фактично кожен інститут права є нішею для діяльності низки громадських організацій. Чільне місце серед них займають організації, які об'єднують суб'єктів права, працюючих у конкретній сфері. Приміром, у сфері місцевого самоврядування це Асоціація міст України, в питаннях адміністративної реформи - Інститут політико-правових досліджень і ін. Звикли працювати в середовищі жорсткої

конкуренції такі громадські організації, як правило, дають конкретні пропозиції до законодавства щодо впровадження правозастосовної практики, оскільки для них важливий кінцевий результат у формі прийнятого закону.

Окремо слід виділити консультативні органи, які створюються при державних органах (посадових осіб) та об'єднують авторитетні всеукраїнські громадські організації конкретної сфери. Вони виконують цілеспрямовану консультативну функцію. Такі органи існують, наприклад, при Голові Верховної Ради України: Суспільно-політична консультативна рада, Молодіжна громадська колегія, Консультативно-дорадча рада з питань місцевого самоврядування і т. д. У громадські органи входять найкращі фахівці з певної галузі, що дозволяє враховувати практику застосування законів при розробці нових законів чи змін до них.

4. Результати діяльності наукових установ. Діяльність наукових установ прийнято вважати найбільш систематизованою з точки зору вивчення та впровадження правозастосовної практики. Їхній внесок особливо проявляється у розробці цілісних нормативно-правових актів та науковій експертизі законопроектів. При чому найбільш результативною є діяльність міжвідомчих робочих груп з розробки конкретних нормативно-правових актів.

5. Правова практика індивідів (громадян). Правова практика індивідів (громадян) робить свій вплив на зміст правових норм та їх вдосконалення, як правило, також опосередковано, через правозастосовну практику. Так, існуючі нині в цивільному законодавстві такі інститути, як, наприклад, рента з умовою довічного утримання, зберігання (договір між громадянами) з'явилися саме завдяки правовій активності громадян і укладення ними таких договорів, що були легалізовані через використання аналогії закону.

Безпосередній вплив практики індивідів на законодавця може мати місце, мабуть, у тому разі, коли діяльність громадян, що має правовий характер, стає шкідливою або небезпечною для суспільства і законодавець приходить до висновку про необхідність її заборони під страхом настання санкцій.

6. Результати роботи міністерств і відомств. Протягом декількох років Кабінетом Міністрів України щорічно затверджувався План законодавчих робіт, відповідно до якого мали працювати нормопроектчики уряду. В даному плані знаходили місце як політичні пріоритети керівництва влади, так і пропозиції щодо удосконалення законодавства на основі роботи профільних міністерств і відомств. Це найбільш прямий і логічний шлях до впровадження правозастосовної практики: коли виконавчій і контролюючій орган сам розробляє необхідні зміни до законодавства. Але як показує аналіз реалізації даних планів, більшість законодавчих пропозицій так і не стають законодавчими ініціативами. Тому цілком логічно, що нині уряд відмовився від практики прийняття таких Планів.

7. Правовий моніторинг. В останні роки правовому моніторингу відводиться важлива роль у плані забезпечення зворотного зв'язку, націленої на більш органічне поєднання законотворчої та правозастосовної діяльності. Такий моніторинг базується на системі спостережень, зборі та аналізі інформації про хід реалізації прийнятих законів, їх дотримання і виконання, результати дії в різних галузях суспільного життя, а також заходи, вжиті на виконання закону, у відповідності з тими цілями, які в ньому закладені. Важливе значення має аналіз існуючого стану правозастосовної практики спрямованої на виконання прийнятих державою міжнародних зобов'язань, а також вивчення реальних змін у сфері взаємодії національного і міжнародного права.

На підставі отриманих у ході аналізу даних проводиться оцінка дії прийнятого законодавчого акта, вираженого у можливості його фактичної реалізації. Оцінюється справжня результативність акта, коефіцієнт його регулюючого впливу на суспільні процеси, зв'язок з іншими правовими і неправовими механізмами. Здійснювані в даному випадку аналітичні оцінки, допомагають виявити негативні наслідки, пов'язані з поверхневим опрацюванням концепції прийнятого законодавчого акта, його недостатньою моральною обґрунтованістю, ресурсною забезпеченістю, несвоєчасністю прийняття. Вони покликані сприяти подоланню колізійності правових норм,

запобіганню правових ризиків, що породжуються в тому числі наявністю правових положень, що створюють передумови для корупційних проявів.

Суттєвою рисою, властивою даному виду моніторингу, є максимальне врахування змін, що відбуваються у відповідній сфері суспільних відносин у зв'язку з введенням нових правових регуляторів.

Вплив правозастосовної практики на законодавство проходить кілька етапів (стадій). Першою стадією є власне юридична діяльність як діяльність суб'єктів права в процесі формування та реалізації юридичних норм.

Наступною стадією слід визнати стадію створення певного результату, що свідчить про необхідність вдосконалення, зміни чинного законодавства. Цей результат може мати самі різні форми (різновиди), що відображають ефективність чи неефективність, а іноді і негативний вплив норм на суспільні відносини.

Досвід правозастосування міститься у різних правових актах: постанови Пленуму Верховного Суду, акти Конституційного Суду України тощо.

І, нарешті, настає час ще однієї стадії - стадії передачі накопиченої інформації в процесі діяльності суб'єктів права і досягнення певного результату, підсумку. Саме тут здійснюється реалізація зворотного зв'язку між громадською практикою та законодавцем. Саме на цій стадії, здавалося б, має ефективніше і яскравіше, ніж на інших, виявлятися вплив юридичної науки на формування нових і уточнення діючих норм права. На стадії юридичної діяльності суб'єктів права, в тому числі і акумулюючи досвід суб'єктів, що не володіють владними повноваженнями, правозастосовних органів формується громадська думка, активно діє преса, радіо і телебачення. Але на цьому етапі беруть участь представники практично всіх галузей знань, виступаючи з різними пропозиціями щодо зміни і вдосконалення законодавства. Можуть проводитися соціологічні дослідження, приводитися в обґрунтування тієї чи іншої позиції статистичні дані, моральні, психологічні та релігійні аргументи.

Юридична наука на цьому етапі знаходиться як би «в тіні». Почасти, швидше за все, це зумовлюється тим, що тут поки немає об'єктивно ще предмета

(об'єкта) дослідження, він ще не «викристалізувався». Можливо, грає роль і суб'єктивний фактор - відсутність необхідних традицій, досвіду такого роду досліджень.

Виходить, що на цьому етапі головну роль відіграють економічні та політичні чинники і відповідні наукові знання. Однак роль юридичної науки повинна бути більш значущою. Наука повинна наполегливіше і переконливіше пропонувати обґрунтовані рішення. На жаль, це буває далеко не завжди.

Не менше значущою є проблема легального забезпечення дії закону вже після його прийняття і введення в дію, тобто в процесі правозастосовної діяльності. Офіційного визнання в якості джерела права судова практика Азербайджанської Республіки на сьогоднішній день поки не отримала [14]. Проте варто визначити, що судова практика займає особливе місце щодо подолання прогалін у праві Азербайджанської Республіки.

Така ситуація видається цілком виправданою з огляду на це, що при прийнятті законів законодавчий орган не може, на жаль, передбачити всі відносини, які можуть виникнути, заздалегідь [43, с. 24]. Адже суспільне життя, порівняно з процедурою підготовки та прийняття чітко обґрунтованих законодавчих змін, змінюється набагато швидше. У зв'язку з чим, на жаль, доволі часто виникає невідповідність між нормою права і динамікою життя [195]. Законодавчий процес - це, в певному сенсі, процес зверху вниз. У прецедентів цей процес зворотний: знизу вверху. Іншими словами, індивідуальне функціонування судових прецедентів - це діяльність, здійснювана в сфері регулювання, що виникла в практиці відносин. У зв'язку з цим прецеденти стимулюють розвиток законодавства і «подають йому сигнал» [43, с. 24].

Варто зазначити, що у практиці Азербайджанської Республіки допускається два способи заповнення прогалін:

- 1) нормотворча діяльність законодавчих органів;
- 2) дії органів, що створюють рішення у конкретній справі.

Принадібно зауважимо, що вага та місце, які відводяться кожному з цих способів далеко не однакові. Так, перший спосіб заповнення прогалін був

характерний для системи соціалістичного права із суворим поділом функцій законодавчих і судових органів, коли будь-яка правотворча діяльність органів, що здійснюють застосування права виключається. Повне усунення пробілу знаходиться у виключній компетенції законодавчих органів, а можливе заповнення прогалини в процесі застосування права, що допускається в окремих областях права, обмежено рамками закону і строго регламентовано встановленими правилами. Відзначимо тут особливу роль Роз'яснень Пленуму Верховного суду, які, конкретизуючи в рамках закону правові норми, носили обов'язковий характер для судів, інших органів і посадових осіб, які застосовують закон і чинили серйозний вплив на застосування закону іншими судами при розгляді аналогічних справ [14].

Після прийняття Конституції Азербайджанської Республіки 12 листопада 1995 року і Закону Азербайджанської Республіки «Про суди і суддів» 10 червня 1997 року питання про роль судів в усуненні прогалин у праві залишається невизначеною. Більш того, якщо відповідно до статті 3 Закону про Верховний суд СРСР від 30 листопада 1979 року керівні роз'яснення Пленуму Верховного Суду були загальнообов'язковими у правозастосуванні, то в статті 131 Конституції Азербайджанської Республіки і статті 79 Закону «Про суди і суддів» лише вказується, що Пленум Верховного суду Азербайджанської Республіки «дає судам роз'яснення з питань судової практики», а звідси можна зробити висновок, що вони вже носять рекомендаційний характер [14].

Що ж стосується усунення колізій, то законодавець Азербайджанської Республіки відповідний обов'язок у відповідності зі статтею 130 Конституції Азербайджанської Республіки покладає на Конституційний Суд Азербайджанської Республіки [77]. Звичайно, ідеальним варіантом було б закріпити право подолання колізій за всіма судами безпосередньо в процесі їх правозастосовної діяльності. Про це, зокрема, свідчить і численна судова практика, вимушена виробляти колізійні прив'язки, що сприяють вирішенню спору в разі наявності декількох правових норм, що регулюють ті чи інші суспільні відносини. Адже саме суд повинен, встановивши фактичні відносини,

підвести їх до конкретної правової норми [176]. Однак, для цього необхідно, щоб суди були реально незалежні, а не декларативно, і, щоб судова система перетворилася в судову владу про що, на жаль, поки що говорити рано. Тому сьогодні надання Конституційному Суду повноважень щодо подолання колізій, є правильним [72; 228].

Зауважимо, що Основний Закон Азербайджанської Республіки наділяє Конституційний Суд повноваженнями щодо тлумачення не лише Конституції Азербайджанської Республіки, а й законів Азербайджанської Республіки (ч. 4 ст. 130) [77]. У той же час, на відміну від тлумачення законів, тлумачення Конституції є досить поширеним повноваженням для органів конституційного контролю. З цього приводу Ф. С. Абдуллаєв зазначив: «Інтерпретація положень закону, що застосовуються в конкретній справі, є основним завданням судів загальної юрисдикції в їх повсякденній правозастосовчій практиці. Однак, враховуючи, що національне законодавство є досить новим і перебуває у постійному вдосконаленні, в деяких випадках виникає необхідність офіційного тлумачення положень законів, що підлягають застосуванню» [81, с. 120]. У даному контексті слід погодитися з Д. Я. Гараджаєвим у тому, що тлумачення судами конституційних та інших норм відповідно до цілей правосуддя не руйнує, а, навпаки, сприяє єдності праворозуміння з тих чи інших юридичних питань, хоча вимагає, звичайно, високої суддівської кваліфікації і, поряд з цим, більш високої якості законотворчого процесу [41, с. 379].

Орган конституційного правосуддя Азербайджанської Республіки є органом судової гілки влади Азербайджанської Республіки, який, поряд з іншими судами, покликаний вирішувати спори про право, усувати соціальні протиріччя і колізії. При цьому, він безпосередньо бере участь в нормотворчому процесі. Мається на увазі не тільки право визнати оспорювану норму неконституційною, але і можливості, пов'язані з тлумаченням норм права. Адже виробляючи інтерпретацію Конституції та інших нормативно-правових актів, суд викладає правові позиції, без яких текст закону вже не розглядається як повноцінний. Постанови про тлумачення містять правові положення, що мають

нормативне значення і в своїй сукупності окреслюють конституційно-правовий простір, в якому повинні діяти суб'єкти права [195].

У контексті досліджуваного питання варто також зазначити, що порівняно недавно в діяльності Конституційного Суду Азербайджанської Республіки проявилася дещо інша тенденція. Маємо на увазі надання рекомендацій безпосередньо правозастосовувачам. Так, після девальвації національної валюти позичальники, які взяли кредити в іноземній валюті, відмовлялися погашати заборгованості за новим курсом, обґрунтовуючи свою позицію тим, що щомісячна процедура погашення кредиту є платежем. А в зв'язку з тим, що, згідно з Конституцією, єдиним засобом платежу на території республіки є азербайджанський манат, погашення кредитів в іноземній валюті незаконно. Конституційний Суд, розглянувши запит, прийшов до висновку, що кредитні операції - не платіж, а передача прав на майно, а та чи інша сума у валюті в даному контексті є річчю. Таким чином, кредити, взяті в іноземній валюті, так само як і відсотки за ними, повинні повертатися згідно з договором, що існує між сторонами. Однак, беручи до уваги те, що новий курс маната відносно іноземної валюти створює для позичальників проблеми з поверненням боргу, а також збільшує загальні витрати громадян, і в цілому негативно впливає на їх платоспроможність, Конституційний Суд Азербайджанської Республіки у резолютивній частині постанови вказав банкам на доцільність продовження строків платежів за кредитами в іноземній валюті, реструктуризацію таких кредитів, зниження відсоткових ставок і прийняття інших заходів, спрямованих на застосування пільгових умов [195].

Заслужовує уваги також досвід Азербайджанської Республіки в аспекті забезпечення стабільності підходу судів до врегулювання правових питань та правової позиції Верховного Суду Азербайджанської Республіки у контексті реформи судово-правової системи 2019 року. Йдеться, зокрема, про рекомендацію визначити функцію Суду щодо формування єдиної судової практики та механізм її реалізації. Адже, як вдало зауважив Е. Е. Гасанов, існуючі розбіжності з приводу застосування та змісту закону між різними

суддями або судами щодо аналогічних суперечок можуть підірвати віру в стабільність судового підходу до врегулювання правових питань, передбачуваність правової позиції щодо застосування нормативних правових актів і принцип верховенства права [43, с. 24].

Як відомо закон в Україні володіє невід'ємною імперативною силою, що в процесі його застосування визначає вищу юридичну силу, невідкладність, невідворотність і невідступність від його виконання. У той же час, спеціальний суб'єкт правозастосування, як орган владних повноважень має певний обсяг дискреційних функцій в частині прийняття рішень на основі закону, виходячи із складу конкретно визначної справи, що є цілком логічно. Втім, на сьогодні не існує дієвих механізмів притягнення до відповідальності суб'єкта владних повноважень за не виконання приписів закону, чи не належне їх виконання.

Особливо важливими для держави є виконання низки законів про державний бюджет, про соціальне та пенсійне забезпечення, про децентралізацію, про тимчасово окуповані території. Не виконання спеціальним суб'єктом закону, не належне його виконання, бездіяльність, відсутність механізму правозастосування в конкретно визначеному випадку призводить до накопичення справ у адміністративних судах, після вирішення яких порушене право може бути відновлено, але сам суб'єкт не несе юридичної відповідальності за порушення права, не виконання припису закону, невірне правозастосування.

Без сумніву необхідне законодавче закріплення юридичної відповідальності у вигляді дисциплінарних та адміністративних санкцій щодо суб'єктів владних повноважень, що може стимулювати підвищення якості підзаконних актів, рішень та усього обсягу правозастосовних процесів діяльності владних структур. Адже лише за таких умов, на нашу думку, юридична природа правозастосування в нашій державі, матиме чітко визначену імперативну структуру, невід'ємною частиною якої є дієвий механізм притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень з метою неухильного виконання норм права, що відповідає концепції диктатури права і правової держави. В Україні для встановлення такого правового режиму слід

кардинально змінювати монополістично-олігархічну лобістську систему правотворчості на діалогово-практичну з метою якісного відображення реальної суспільно-правової дійсності.

Отже, обидва вказані процеси за своєю правовою природою є різновидом юридичного процесу, який, у свою чергу, є правовою формою діяльності держави. Вони являють собою систему взаємозалежних процедур (стадій) уповноважених державою суб'єктів спрямованих на забезпечення правового регулювання різних видів правовідносин, що складаються у сучасному суспільстві. Тобто, правотворчий і правозастосовний процеси за своєю сутністю – регламентовані у нормативно-правових актах процесуальні форми правової діяльності, що представляють собою сукупність взаємопов'язаних, спеціально упорядкованих дій, які підпорядковані певній меті і приводять до конкретного результату. І цією метою є правове регулювання.

З вищенаведеного доходимо висновку, що вказані процеси між собою тісно взаємопов'язані. Адже, якщо унаслідок законотворчого процесу створюються відповідні правові норми, то унаслідок правозастосовного процесу відбувається їх реалізація, практичне втілення у ту чи іншу сфері суспільного життя. Тобто, законотворчий процес та правозастосовний процес у своїй сукупності являють собою по суті одне ціле. Це дві невід'ємні складові правового регулювання будь-яких правовідносин.

Висновки до Розділу 1

1. Таким чином, на основі вивчення законодавчої бази та наукових джерел ми дійшли висновку щодо необхідності введення у правову доктрину та закріплення на законодавчому рівні поняття законодавчого процесу, під яким слід розуміти особливий різновид регламентованого нормами конституційного законодавства юридичного процесу, що обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, змістом якого є

підготовка, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону.

2. Правозастосовний процес пропонуємо визначати, як різновид юридичного процесу, що являє собою сукупність дій уповноважених державою компетентних державних органів і посадових осіб, що складається із чітко визначених послідовних етапів спрямованих на реалізацію правових норм у конкретній ситуації, пов'язаний із виданням правозастосовного акта, у якому фіксується індивідуально-конкретний правовий припис стосовно її вирішення.

За доцільне видається виокремлення десяти етапів правозастосовного процесу. Хоча такий поділ є досить формальним, і в практичній діяльності суб'єктів правозастосовного процесу запропоновані нами окремі стадії правозастосовного процесу можуть реалізовуватись одночасно і в дуже короткі проміжки часу. Крім того, особливості правозастосовного процесу на тому чи іншому його етапі можуть у певній мірі відрізнятися в залежності від виду суб'єкта його здійснення.

3. Потребує врегулювання на законодавчому рівні питання впливу правозастосовного процесу на законодавчий. В першу чергу це стосується законодавчого визначення місця судового прецедента в системі, як джерела права. Наявність де-факто судового прецеденту в Україні без належного закріплення спеціальних норм його використання призводить до накопичення висновків вищих судових інстанцій з одного і того ж правового питання, які можуть бути взаємовиключними, але використовуватись судами в правозастосовчій практиці, залежно від обставин справи в різних цілях. Також слід звернути увагу на фундаментальні основи формування національного права через правозастосовний процес, давши ґрунтовну відповідь на питання:

- а) чи змінюються недієві норми;
- б) чи змінюється якість законодавчої діяльності через призму правозастосування та ефективності певних законів;

в) чи взагалі існує такий зворотній діалоговий механізм в Україні між законодавчим та правозастосовним процесом.

Такий аналітичний підхід відкриває можливість дати оцінку законодавчій діяльності та окреслити основи законодавчої діяльності в Україні, надавши відповідь на питання в частині того, чи закони відповідають суспільно-правовій реальності в Україні, чи можливо набувають лобістського формату.

4. Важливим питанням також є виконання положень закону. Закон в Україні володіє невід'ємною імперативною силою, що в процесі його застосування визначає вищу юридичну силу, невідкладність, невідворотність і невідступність від його виконання. У той же час, спеціальний суб'єкт правозастосування, як орган владних повноважень має певний обсяг дискреційних функцій в частині прийняття рішень на основі закону, виходячи із складу конкретно визначеної справи, що є цілком логічно. Втім, на сьогодні не існує дієвих механізмів притягнення до відповідальності суб'єкта владних повноважень за не виконання приписів закону, чи не належне їх виконання. Особливо важливими для держави є виконання низки законів про державний бюджет, про соціальне та пенсійне забезпечення, про децентралізацію, про тимчасово окуповані території. Не виконання спеціальним суб'єктом закону, не належне його виконання, бездіяльність, відсутність механізму правозастосування в конкретно визначеному випадку призводить до накопичення справ у адміністративних судах, після вирішення яких порушене право може бути відновлено, але сам суб'єкт не несе юридичної відповідальності за порушення права, не виконання припису закону, невірне правозастосування. Без сумніву необхідне законодавче закріплення юридичної відповідальності у вигляді дисциплінарних та адміністративних санкцій щодо суб'єктів владних повноважень, що може стимулювати підвищення якості підзаконних актів, рішень та усього обсягу правозастосовних процесів діяльності владних структур. Адже лише за таких умов, на нашу думку, юридична природа правозастосування в нашій державі, матиме чітко визначену імперативну структуру, невід'ємною частиною якої є дієвий механізм притягнення до юридичної відповідальності

суб'єктів владних повноважень з метою неухильного виконання норм права, що відповідає концепції диктатури права і правової держави. В Україні для встановлення такого правового режиму слід кардинально змінювати монополістично-олігархічну лобістську систему правотворчості на діалогово-практичну з метою якісного відображення реальної суспільно-правової дійсності.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРАКТИКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки

Сьогодні законодавчий процес Азербайджанської Республіки регламентується низкою нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу та досить детально визначають вимоги щодо розробки та прийняття проєктів законів, участі громадськості у законодавчому процесі і т. д. Хоча, звісно, нормативно-правове забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, як і у будь-якій іншій країні не позбавлене недоліків. Це обумовлює необхідність ретельного вивчення нормативно-правових засад в аспекті забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, що надасть змогу провести відповідні паралелі з правовим забезпеченням законодавчого процесу в Україні.

Аналіз наявної науково-теоретичної бази засвідчує, що питанню нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки не було приділено належної уваги в працях ні українських, ні азербайджанських науковців. Окремі роботи лише опосередковано відображають вказану тему. Так, зокрема, деякі аспекти нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки вивчали: Т. Алієв [14], Ш. Алієв [16], А. Х. Гадіров [35], Э. Газвінова [36], У. З. Гулієв [49], А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаєв [74], Р. И. Наджафгулієв [112] та ін. Монографічні чи дисертаційні дослідження саме за цією темою на сьогодні відсутні. У правовій доктрині в цілому бракує і наукових статей інших авторів, спеціально присвячених дослідженню нормативно-правового забезпечення законодавчого

процесу Азербайджанської Республіки. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя із цього питання.

Переходячи до безпосереднього вивчення цього питання, насамперед, зауважимо, що найвищу юридичну силу з-поміж усіх нормативно-правових актів у сучасній Азербайджанській Республіці має Конституція Азербайджанської Республіки [77], яка є основним джерелом національного права Азербайджанської Республіки. Її положеннями регламентується діяльність всіх державних, громадських структур та громадян. Посилання безпосередньо на статті Конституції Азербайджанської Республіки є найбільш вагомим і безспірним аргументом у рішеннях різних державних органів при вирішенні конкретних справ [49, с. 69].

За своєю структурою Конституція Азербайджанської Республіки складається з 5 розділів, 12 глав і 158 статей. Регулюванню законодавчого процесу присвячено главу 5 Конституції з відповідною назвою «Законодавча влада» (ст. 81-98-1). Положеннями цієї глави визначено: єдиний орган законодавчої влади (ст. 81); чисельний склад органу законодавчої влади (ст. 82); основи виборів депутатів органу законодавчої влади (ст. 83); термін повноважень скликання органу законодавчої влади (ст. 84); вимоги до кандидатів у депутати органу законодавчої влади (ст. 85); основи перевірки та затвердження результатів виборів депутатів органу законодавчої влади (ст. 86); особливості завершення повноважень депутатів органу законодавчої влади (ст. 87); основи проведення сесій органу законодавчої влади (ст. 88); особливості позбавлення мандата депутата органу законодавчої влади (ст. 89); основи недоторканості депутата органу законодавчої влади (ст. 90); заборони на притягнення до відповідальності депутатів (ст. 91); основи організації роботи органу законодавчої влади (ст. 92); акти органу законодавчої влади (ст. 93); загальні правила, які встановлюються органом законодавчої влади (ст. 94); питання, які вирішує орган законодавчої влади (ст. 95); основи права законодавчої ініціативи (ст. 96); терміни пред'явлення законів на підпис (ст. 97); особливості набрання чинності актами органу законодавчої влади (ст. 98); особливості розпуску органу

законодавчої влади (ст. 98-1) [77]. Як бачимо, Основний Закон Азербайджанської Республіки не містить статті присвяченої безпосередньо законодавчому процесу в цілому (мається на увазі через призму стадій законодавчого процесу).

Разом з тим, як слушно зауважує Р. І. Наджафгулієв, конституційною основою законодавчого процесу парламенту Азербайджанської Республіки є, насамперед, стаття 96 Конституції Азербайджанської Республіки [112, с. 41]. Як зазначалося нами вище, вказана стаття передбачає право законодавчої ініціативи. Втім, на наш погляд, науковець не виправдано залишає поза увагою й статтю 97, положеннями якої встановлюються терміни пред'явлення законів на підпис Президенту Азербайджанської Республіки. Адже без стадії підписання законодавчий процес щодо того чи іншого закону не можна вважати завершеним. Такі висновки ґрунтуються на тому, що без підпису Президента Азербайджанської Республіки законодавчі акти не набувають чинності. Лише за умови наявності підпису закон набирає чинності з дня його опублікування, якщо безпосередньо у тексті такого закону не передбачено інше.

Вартим уваги є реформування законотворчого процесу Азербайджанської Республіки, його ініціатива в частині заохочення громадськості до участі у політичному житті країни, зокрема, і шляхом участі у законодавчому процесі. Так, у Конституцію країни ще у 2009 були внесені зміни, що дозволили громадянам віком від 18 років проявляти законодавчу ініціативу за умови збору в електронному вигляді підписів петиції сорока тисячами повнолітніх громадян держави, поданням до Меджлісу яких і реалізовується дана ініціатива [1, с. 7].

Невід'ємною складовою нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки є Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» [76], який визначає порядок розробки, прийняття, оформлення, публікації, тлумачення та систематизації нормативно-правових актів. У контексті досліджуваного питання важливе значення має, перш за все, ст. 8 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», де вказується, що нормотворча діяльність, до якої, як нами було з'ясовано у попередньому

розділі, відноситься і законодавча діяльність, здійснюється на принципах, зазначених у ч. 1 ст. 149 Конституції Азербайджанської Республіки (про які йшлося вище), а також на принципах: відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; демократичності і прозорості нормотворчої діяльності; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин [77]. Хоча, окремі принципи законодавчого процесу можна віднайти також у інших статтях вказаного закону. Так, зокрема, у ст. 49 вказаного закону закріплено положення, зі змісту яких можна дійти висновку про існування принципу обов'язковості юридичної експертизи нормативно-правових актів та законів, у ст. 37 – принципу стабільності правової системи.

Слід зазначити, що будь-який законопроект, поданий до Міллі Меджлісу, повинен обов'язково відповідати вимогам, викладеним у статтях 50, 53-58 та 62.4 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти». Так, зокрема, у ст. 50 визначаються загальні вимоги до проєктів нормативно-правових актів, серед яких:

- дотримання вище розглянутих нами принципів, встановлених у статті 8;
- відповідність нормативно-правового акта його цілям і завданням;
- відповідність предмету нормативного регулювання;
- відповідність формі та змісту нормативно-правового акта;
- дотримання логіки внутрішньої структури;
- несуперечливість норми, введення якої передбачено;
- невторчання одного державного органу у повноваження інших;
- прийняття нормативно-правового акта регулюючим органом, що володіє відповідними повноваженнями в межах своєї компетенції;

- прийняття нормативно-правового акта в порядку та у визначеній законодавством Азербайджанської Республіки формі;

- дотримання нормотворчої техніки;

- невиконання вимог статті 37, відповідно до положень якої зміна нормативно-правового акта раніше ніж через 6 місяців після його прийняття, допускається лише на підставі вимог нормативно-правового акта вищої юридичної сили, або висновку юридичної, лінгвістичної, економічної, екологічної, кримінологічної або фінансової експертизи, якщо інше не передбачено законами чи указами [76]. При цьому, під зміною нормативно-правового акта у даному випадку розуміється внесення до нормативно-правового акта норм, що змінюють зміст його положень чи додаткових норм [76].

Зазначені положення становлять зміст принципу стабільності правової системи, про який нами згадувалося вище. Такі обмеження щодо внесення змін до нормативно-правових актів, на наш погляд, безсумнівно сприятимуть забезпеченню стабільності правової системи. З огляду на це, даний підхід законодавця Азербайджанської Республіки заслуговує уваги законодавця України в аспекті можливості його запозичення. У той же час, вважаємо, що доцільно було б передбачити низку винятків з цього приводу.

Вартий досвід Азербайджанської Республіки також щодо врегулювання питання лінгвістичної експертиз законопроектів. Принагідно зауважимо, що для України дане питання є неабияк актуальним. Адже стрімке зростання обсягів нормативного матеріалу в механізмі правового регулювання, наявність колізій і прогалин у законодавстві, зниження рівня юридичної техніки нормотворення, а також загальносоціальна потреба в підвищенні рівня правової свідомості, зокрема правового спілкування, мислення, мовлення та формулювання права, – усе це засвідчує необхідність комплексних підходів до осмислення юридико-лінгвістичних проблем сучасної правової дійсності [125, с. 101].

Так, зокрема, у ст. 53 «Лінгвістичні вимоги, що пред'являються до тексту нормативного акта» Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» зазначається, що текст нормативного правового

акта викладається лаконічно, простою і зрозумілою мовою, виключає різне тлумачення норм, з дотриманням офіційно-ділового стилю азербайджанської літературної мови і юридичної термінології. Разом з тим, відповідно до ст. 54 «Термінологія нормативного правового акта», термінологія нормативного правового акта повинна формуватися з використанням загальнозрозумілих слів і словосполучень. Одні і ті ж терміни в нормативних правових актах повинні вживатися в одному значенні і мати єдину форму. При необхідності уточнення термінів та їх визначень, використовуваних в нормативно-правового акта, в ньому міститься стаття (пункт), що роз'яснює їх значення [76].

Важливе значення має також розміщена у ст. 55 «Використання спеціальних позначень» закону вказівка на те, що спеціальні позначення використовуються в нормативному правовому акті тільки в тому розумінні, в якому вони вживаються у відповідній спеціальній області. У разі необхідності спеціальні позначення пояснюються в нормативному правовому акті [76].

Відповідно до положень ст. 56 «Вимоги, що пред'являються до стилістики тексту нормативного правового акта» Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», у тексті нормативно-правового акта не допускається вживання:

- просторіччя, діалектів азербайджанської мови і експресивних форм розмовної мови;
- в одному і тому ж сенсі різних понять (термінів);
- іншомовних запозичень при наявності рівнозначних слів і термінів в азербайджанській мові;
- нечітких словосполучень, узагальнених міркувань, вигуків і закликів, образних порівнянь, епітетів, метафор;
- абревіатур (крім загальновідомих) [76].

Крім того, відповідно до положень ст. 57 «Скорочення і узагальнені поняття, що вживаються в нормативних правових актах» Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», найменування державних органів, що вживаються в нормативних правових

актах, вказуються в точній відповідності з повними офіційними найменуваннями, передбаченими їх статутами (положеннями), рішеннями про їх створення, найменування і перейменування та іншими актами. Вживання скорочених найменувань державних органів допускається, коли скорочені найменування є офіційними, лише в технічних нормативних правових актах, ненормативних правових актах, а також в стенограмах, протоколах, службових листах, документах довідкового характеру і нетекстових додатках до правових актів [76]. При цьому, під технічними нормативними правовими актами законодавець Азербайджанської Республіки розуміє технічні регламенти, технічні практики, стандарти, у тому числі державні стандарти, галузеві стандарти, технічні умови, авіаційні правила, зоогігієнічні, ветеринарні, ветеринарно-санітарні норми та правила, санітарні норми та правила, гігієнічні нормативи, статті та норми фармакопеї, правила пожежної безпеки, норми та правила забезпечення технічної, промислової, ядерної та радіаційної безпеки, норми та правила безпечного транспортування небезпечних вантажів, норми та правила охорони та раціонального використання надр землі, спеціалізовані довідники, державні класифікатори техніко-економічної інформації, форми державних статистичних спостережень та вказівки щодо їх заповнення, методики з формування та розрахунку статистичних показників, інструкції з організації та проведення державних статистичних спостережень, форми звітності управлінь та вказівки щодо їх заповнення, проекти зон охорони нерухомих матеріальних історико-культурних цінностей, інші нормативні правові акти, віднесені нормативними правовими актами Азербайджанської Республіки до технічних нормативних правових актів та затверджені (введені в дію) у порядку, встановленому законодавством Азербайджанської Республіки [76].

Узагальнені поняття (слова, словосполучення), що позначають державні органи, використовуються в нормативних правових актах тільки в тих випадках, коли мається на увазі будь-який з державних органів, на які поширюється відповідне узагальнене поняття. Якщо в тексті нормативно-правового акта

потрібно неодноразово вказати найменування державного органу, а так само, якщо неодноразово вживається те чи інше поняття, яке виражається групою слів, то найменування цього державного органу або поняття дається повністю в положенні, де воно використано вперше, при цьому в дужках вказується скорочення (умовне позначення), яким воно позначається в наступних положеннях. Це ж правило застосовується до назви нормативного правового акта, відсилання до якого робиться багаторазово, якщо вказівка повної назви є недоцільною.

Необхідно також зазначити, що відповідно до положень ст. 58 «Застосування посилань в нормативних правових актах» Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», посилання на нормативний правовий акт або його структурний елемент в цьому ж нормативно-правовому акті робиться тільки з використанням слова «істинний» [76].

У свою чергу, згідно положень ст. 59 «Висновок обов'язкової лінгвістичної експертизи проєктів нормативних правових актів» Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», у висновку обов'язкової лінгвістичної експертизи проєкту нормативного правового акта вказується один з наступних результатів:

- проєкт нормативного правового акта відхиляється;
- проєкт нормативного правового акта повертається суб'єкту нормотворчої ініціативи для доопрацювання;
- проєкт нормативного правового акта підтримується [76].

Втім, як бачимо, законодавець Азербайджанської Республіки не деталізує підстави для прийняття відповідних рішень. На наш погляд, має місце законодавча прогалина. З метою забезпечення правильного правозастосування у цій сфері доцільно було б чітко прописати у положеннях розглянутої нами статті вичерпний перелік підстав для прийняття кожного з рішень.

У той же час, серед позитивних сторін варто відзначити закріплене у законі уточнення про те, що висновок обов'язкової лінгвістичної експертизи

складається в формі виправлень, зроблених в тексті проєкту нормативно-правового акта (ст. 60 «Форма обов'язкової лінгвістичної експертизи проєктів нормативних правових актів») [76].

Отже, проведене дослідження підтверджує, що Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» містить доволі чіткі положення щодо врегулювання інституту лінгвістичної експертизи проєктів нормативних правових актів. Такий стан «речей», на наш погляд, безперечно можна визнати позитивним кроком на шляху до формування досконалого нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки. Проте, як бачимо, на жаль, вказаний закон все ще потребує доопрацювань.

Опосередковане відношення до регулювання законодавчого процесу АР мають також закони Азербайджанської Республіки «Про статус депутата Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки» [65] та «Про комітети Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки» [263].

Варто також згадати про Закон Азербайджанської Республіки «Про участь громадськості» [249]. Адже цей закон регулює відносини, що виникають при залученні громадян Азербайджанської Республіки до реалізації державного управління. Ст. 18 даного закону визначає основи організації громадських слухань та громадських обговорень законопроєктів. Так, зокрема, згідно позиції законодавця викладеній у цій статті, громадські слухання та публічні обговорення законопроєктів, що подаються до Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, організовує Секретаріат Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. При цьому, для організації публічних слухань та громадських обговорень законопроєктів Секретаріат Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки: по-перше, виділяє спеціальний розділ на веб-сайті Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; по-друге, у виділеному спеціальному розділі веб-сайту Міллі Меджлісу, протягом 3 днів після надсилання до відповідного комітету, розміщує всі законопроєкти, зареєстровані Секретаріатом Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; по-третє,

публікує у спеціальному розділі веб-сайту Міллі Меджлісу текст законопроекту разом із наступною інформацією: інформація про ініціатора законопроекту; реєстраційний номер законопроекту; комітет (комітети), до якого (яких) його направлено; графік та місце громадських слухань, а також тривалість та правила проведення громадських обговорень; правила подання думок, зауважень та пропозицій; а також тривалість та результати розгляду; по-четверте, інформує громадськість про результати розгляду поданих думок, рекомендацій та пропозицій; по-п'яте, оприлюднює оновлений законопроект після першого та другого читань [249]. Варто зазначити, що даний закон передбачає відповідний механізм забезпечення його дотримання у вигляді встановленої за порушення встановлених вимог відповідальності згідно з Кодексом адміністративних правопорушень Азербайджанської Республіки.

Наступним законодавчим актом, що має важливе значення в аспекті нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, на наш погляд, варто визнати прийнятий 22 жовтня 2019 року новий Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу» [243]. У даному контексті слід відзначити, що в Україні на сьогодні подібного закону не існує.

Здійснивши системний аналіз положень Закону Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу» ми дійшли висновку, що його метою є визначення порядку здійснення громадянами Азербайджанської Республіки права законодавчої ініціативи, встановленого статтею 96 Конституції Азербайджанської Республіки. Зокрема, маємо на увазі конституційні положення у яких зазначено, що право законодавчої ініціативи (право внесення законопроектів та інших питань на розгляд парламенту) належить 40 000 громадянам Азербайджанської Республіки [77]. Варто визнати, що цей закон достатньо детально регулює здійснення громадянами Азербайджанської Республіки права законодавчої ініціативи.

Безпосередньо питання законодавчого процесу врегульовано Внутрішнім Регламентом Міллі Меджлісу (Парламенту) Азербайджанської Республіки (далі – Внутрішній Регламент), затвердженим Законом Азербайджанської Республіки від 17 травня 1996 року [34]. Внутрішній Регламент [34] визначає загальні правила законодавчої діяльності та законодавчого процесу Міллі Меджлісу. Разом з тим, Внутрішній Регламент характеризується безсистемністю в аспекті регулювання стадій законодавчого процесу. Адже положення, які регламентують стадії розпорошені по тексту. На наш погляд, з огляду на вказане, доцільно було б згрупувати його положення в залежності від виділених у законодавстві стадій.

Не можна оминати увагою також Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про права людини» у відповідності зі ст. 1 якого, Уповноважений з прав людини Уповноважений (Омбудсман) Азербайджанської Республіки може вносити пропозиції в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки про прийняття законів або перегляд законів з метою забезпечення прав і свобод людини, а також пропозицію про оголошення амністії. Ці пропозиції в обов'язковому порядку попередньо розглядаються відповідною комісією і, за умови висловлення нею позитивного ставлення, виносяться на розгляд Міллі Меджлісу [262].

Отже, підбиваючи підсумки, можна зробити висновок про те, що, нині законодавчий процес Азербайджанської Республіки регламентується низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили: Конституція Азербайджанської Республіки, Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», Закон Азербайджанської Республіки «Про статус депутата Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про комітети Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про участь громадськості», Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу», Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про права

людини», Внутрішній Регламент Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. Втім, попри таку доволі розгалужену систему нормативно-правових актів, які забезпечують порівняно детальне регулювання законодавчого процесу, а також неабияку прогресивність, нормативно-правове забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, в даний час, не можна визнати досконалим. Адже більшість нормативно-правових актів у цій сфері потребує низки змін. Зокрема, у вигляді уточнень та доповнень з метою заповнення законодавчих прогалів. Однак, незважаючи на певні недоліки нині чинного законодавства з питань законодавчого процесу, досвід Азербайджанської Республіки безсумнівно має цінність в аспекті його застосування в Україні, шляхом імплементації окремих законодавчих підходів, з урахуванням негативних та позитивних сторін, а також специфіки українського законодавчого процесу.

2.2. Стадії законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці та їх характеристика

Враховуючи попередні результати проведеного дослідження, в дисертаційній роботі доцільно з'ясувати основні етапи законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, що надасть змогу більш повно уявити теоретичну картину феноменології законодавчого процесу. Адже законодавчий процес має складний характер, що надає змогу досліджувати його як складову частину (стадію) цілого процесу правотворчості, так і як самостійне явище, що складається з окремих стадій.

Насамперед, зазначимо, що питання етапів законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки вченими наразі системно не вивчалось. Лише деякі аспекти цієї теми розглядали Н. С. Сафарова [258], Ф. Абдуллаєв [81], Ш. Алієв [16], А. Х. Гадіров [35] та ін. Праць спеціально присвячених дослідженню етапів законодавчого процесу за законодавством

Азербайджанської Республіки наразі у правовій доктрині бракує. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя.

Переходячи до безпосереднього вивчення цього питання, насамперед, зауважимо, що законодавство Азербайджанської Республіки виділяє всього п'ять етапів законодавчого процесу:

- 1) планування законодавчого процесу;
- 2) законодавча ініціатива (розробка проєкту законодавчого акта);
- 3) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 4) внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки;
- 5) опублікування нормативно-правового акта.

Таких висновків ми дійшли проаналізувавши відповідні положення Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» [76]. Зокрема, маємо на увазі положення ст. 40 вказаного закону. Аналогічний підхід пропонують азербайджанські науковці, зокрема, Н. С. Сафарова [258].

Проте, на наш погляд, такий підхід щодо стадійності законодавчого процесу з наукової точки зору не зовсім вдалий. Зокрема, дискусійним видається штучне зменшення кількості стадій законодавчого процесу, формулювання стадії законодавчого процесу як «прийняття (видання) нормативно-правового акта», а також включення до стадій законодавчого процесу його планування. Проаналізувавши нині чинну редакцію Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» [76] у частині регламентування стадій незрозуміло до якої стадії законодавець Азербайджанської Республіки відносить реєстрацію проєктів, їх розгляд у трьох читаннях, підписання Президентом Азербайджанської Республіки.

З огляду на вказане, вважаємо за доцільне більш детально розглянути кожен етап законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки, з'ясувавши її зміст. Розпочати варто з етапу планування законодавчого процесу. Зміст даної стадії визначено у положеннях статей 41-42

Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» [76], аналіз нормативних положень яких дозволяє виокремити низку особливостей даного етапу законодавчого процесу:

1) підготовка проєктів нормативно-правових актів здійснюється на плановій основі;

2) планування включає в себе затвердження законодавчими органами: державних програм, що відображають положення про підготовку проєктів нормативних правових актів; щорічних планів підготовки законопроєктів;

3) Міллі Меджліс та Президент готують взаємно узгоджений щорічний план підготовки законопроєктів, у якому може передбачатися підготовка концепцій значущих і складних законопроєктів;

4) до законопроєкту, пропонуваного в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки, додаються експертні висновки про редакції проєкту. При цьому, важливо відзначити, що при внесенні до проєкту змін технічного характеру, проєкт для отримання повторних експертних висновків не надсилається;

5) до проєктів законів про зміни законів додається таблиця або довідка з зазначенням редакції статті чи іншого структурного елементу закону і редакції статті або іншого структурного елементу проєкту з урахуванням запропонованих змін;

6) до законопроєкту, пропонуваного Президентом Азербайджанської Республіки в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки, додається супровідний лист та експертні висновки. Разом з тим, в обґрунтування необхідності прийняття нормативного правового акта вноситься інформація: про цілі підготовки проєкту нормативного правового акта, предмет правового регулювання структурних елементів, що змінюють існуюче правове регулювання; про проведений аналіз законодавства Азербайджанської Республіки і практики його застосування, законодавства іноземних держав, матеріалів, опублікованих в засобах масових інформацій, звернень фізичних та юридичних осіб щодо предмета правового регулювання проєкту нормативного правового акта; прогнозування можливих результатів прийняття нормативного

правового акта; перелік нормативних правових актів (їх структурних елементів), що підлягають скасуванню, зміні, а також підготовці в зв'язку з прийняттям нормативного правового акту.

Наступна стадія - законодавча ініціатива (розробка проєкту законодавчого акта). Виходячи з положень законодавства Азербайджанської Республіки можна дійти висновку, що під законодавчою ініціативою, згідно законодавства Азербайджанської Республіки, варто розуміти - офіційне подання суб'єктом, встановленим ч. 1 ст. 96 статті Конституції Азербайджанської Республіки, проєкту закону на обговорення в Міллі Меджлісі Азербайджанської Республіки [77]. Отже, законодавча ініціатива - це внесення на розгляд уповноваженим на це законодавством суб'єктом законопроєкту в уповноважений орган законодавчої влади, у даному випадку – Міллі Меджліс.

Зауважимо, що розвиток законодавчої бази будь-якої держави безпосередньо пов'язаний із високим якісним рівнем правотворчої діяльності, що, перш за все, забезпечується на початковій стадії – стадії розробки проєктів нормативно-правових актів [53]. Не виняток тому й законодавчі акти.

Необхідно зазначити, що за змістом вказана стадія характеризується активною роботою суб'єктів законодавчої ініціативи щодо втілення напрацьованої інформації та принципів, які закріплені в концепції, у зміст проєкту законодавчого акта із дотриманням правил юридичної техніки та структурної побудови, характерної для даного виду нормативно-правового акта.

Регулюванню права законодавчої ініціативи присвячено ст. 96 Конституції Азербайджанської Республіки [77]. З аналізу положень даної статті можна зробити висновок, що до суб'єктів права законодавчої ініціативи законодавець Азербайджанської Республіки відносить:

- 1) депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки;
- 2) Президента Азербайджанської Республіки;
- 3) Верховний Суд Азербайджанської Республіки;
- 4) громадян Азербайджанської Республіки, в кількості не менше 40 тисяч, що реалізують своє право шляхом подання електронної петиції;

- 5) прокуратуру Азербайджанської Республіки;
- 6) Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки.

Слід зазначити, що право законодавчої ініціативи є можливістю участі в формуванні нормативної бази на рівні всієї країни. Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки на початку кожної сесії затверджує план своєї законодавчої роботи. Згідно зі статтею 14 Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки [34], проекти законів, що вносяться в Міллі Меджліс реєструються в Апараті Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки та із встановленням терміну розгляду проекту направляються головою Міллі Меджлісу на розгляд відповідної комісії Міллі Меджлісу. При цьому, у проекті закону згадується декілька постійних комісій, головою Міллі Меджлісу одна з них призначається у якості провідної комісії [262].

Засідання постійної комісії, як правило, проводяться публічно. Закриті засідання, як виняток, можуть проводитися за рішенням постійної комісії. На публічні засідання постійної комісії можуть бути присутні запрошені представники засобів масової інформації. Представники державних органів представляють проекти законів та постанов у порядку реалізації права законодавчої ініціативи. У той же час, на засідання постійної комісії можуть бути запрошені виконавчі та судові органи, органи місцевого самоврядування, політичні партії, профспілки, громадські спілки, науковці, експерти, фахівці та інші особи, участь яких вважається необхідною. У цьому випадку постійна комісія надає запрошеним документи для обговорення [118].

Постійна комісія приймає рішення та надає висновки з питань, які вона обговорює. Постійна комісія приймає рішення щодо проектів законів та резолюцій, розроблених нею, а також надає висновки щодо законопроектів та резолюцій, що подаються на розгляд Комісії. Звіт затверджується рішенням комісії. Рішення та висновки, надані постійною комісією, вважаються прийнятими, за умови, що більшість членів комісії проголосує за таке рішення або висновок [118].

Апарат Міллі Меджлісу за дорученням постійної комісії проводить експертизу проєктів закону і постанови з точки зору права і стилю мови, а також у зв'язку з прийняттям законопроєкту, складає список законів та інших нормативно-правових актів, які повинні бути прийняті, змінені або скасовані. Принагідно зауважимо, що відповідно до законодавства Азербайджанської Республіки вид обов'язкової юридичної експертизи залежить від виду нормативного правового акта [262]. Якщо розглядати дане питання через призму саме законопроєкту як різновиду нормативного правового акта, то обов'язковою є юридична експертиза, яка здійснюється уповноваженим структурним підрозділом відомства, який відповідає за організаційне забезпечення роботи Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки.

Зауваження та пропозиції депутатів Міллі Меджлісу та інших суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи, на проєкти законів та постанов розглядаються на засіданні провідною постійною комісією. При виникненні різних думок між декількома постійними комісіями, які працюють над одним проєктом, в основу береться думка провідної постійної комісії. Висновок постійної комісії, яка не погодилась з цим рішенням, надається в письмовому вигляді депутатам на засіданні Міллі Меджлісу щодо даного питання. Для внесення до порядку денного на засіданні Міллі Меджлісу, підготовлений або розглянутий проєкт разом зі списком осіб, запрошених на засідання Міллі Меджлісу, представляється голові Міллі Меджлісу.

Цікаво те, що в залежності від суб'єкта права законодавчої ініціативи терміни розгляду та, відповідно, внесення законопроєкту на голосування, різняться. Так, проєкти законів або постанов, представлені в порядку реалізації права законодавчої ініціативи Президентом Азербайджанської Республіки, Верховним Судом Азербайджанської Республіки, громадянами Азербайджанської Республіки в кількості не менше 40 тисяч чоловік, що володіють виборчим правом, Прокуратурою Азербайджанської Республіки або Алі Меджлісом Нахічеванської Автономної Республіки, ставляться на голосування в Міллі Меджлісі Азербайджанської Республіки протягом двох

місяців. При цьому, цей термін становить 20 днів, якщо Президентом Азербайджанської Республіки, Верховним Судом Азербайджанської Республіки, Прокуратурою Азербайджанської Республіки або Алі Меджлісом Нахічеванської Автономної Республіки проєкт закону або постанови оголошений терміновим (ч. 4 ст. 96 Конституції Азербайджанської Республіки) [77].

Проєкти законів або постанов, представлені на розгляд Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки в порядку законодавчої ініціативи Президентом Азербайджанської Республіки, Верховним Судом Азербайджанської Республіки, 40 тисячами громадян Азербайджанської Республіки, що володіють виборчим правом, Прокуратурою Азербайджанської Республіки і Алі Меджлісом Нахічеванської Автономної Республіки, виносяться на обговорення і ставляться на голосування в представленому вигляді. Зміни до таких проєктів законів або постанов можуть вноситися за згодою суб'єкта, котрий має право законодавчої ініціативи [77]. При цьому, не уточняється чи має бути це його розробник чи інший будь-який визначений законодавством суб'єкт.

Як бачимо, за законодавством Азербайджанської Республіки, дана стадія законодавчого процесу є логічним продовженням попередньої, яка завершується затвердженням законодавчими органами: державних програм, що відображають положення про підготовку проєктів нормативних правових актів; щорічних планів підготовки законопроєктів.

Логічним продовженням стадії законодавчої ініціативи є стадія обговорення та прийняття (видання) нормативно-правового акта. Зауважимо, що в Міллі Меджлісі Азербайджанської Республіки встановлюються різні види обговорення законопроєктів, що називають читанням. Читання законопроєктів відрізняється за результатами і процесом обговорення питання.

Так, зокрема, у статті 16 Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу [34] відзначається, що законопроєкти в Міллі Меджлісі, як правило, обговорюються за процедурою трьох читань. При цьому, у першому читанні законопроєкт голосується в цілому. У другому читанні вже відповідно до внесених змін і

доповнень, проводиться окреме голосування за кожне з них. В третьому читанні приймається остаточне рішення [16, с. 115]. Цікаво, що при цьому, не виключається можливість розгляду законопроекту в цілому вже у першому читанні за постановою голови Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або постановою, ухваленою Міллі Меджлісом в протокольному порядку.

У багатьох країнах світу, Конституції і регламенти вимагають, щоб між читаннями було певний проміжок часу. Взагалі, процедура кількох читань законопроектів здається дуже складною. На перший погляд, це повинно вважатися прогалиною, так як робота над законопроектом рухається дуже повільно. Однак, квапливість тут неприпустима. Якщо є намір розробки саме високоякісного закону, який згодом не потрібно змінювати або скасовувати відразу після вступу в силу, в такому випадку поспішати не слід.

Отже, розглянемо детальніше кожне читання законодавчого процесу в Республіці Азербайджан.

В ході першого читання законопроекту в Міллі Меджлісі Азербайджанської Республіки, при необхідності його прийняття, обговорюються основні положення, оцінюється загальна концепція законопроекту. Обговорення починається з доповіді його ініціатора або представника провідної постійної комісії. Після цього, в ході розгляду проекту, при виникненні у постійних комісій різних думок, висновок постійної комісії, яка не погодилася з проектом, оголошується представником цієї ж комісії.

В результаті розгляду законопроекту на першому читанні Міллі Меджліс приймає одне з таких рішень:

- 1) прийняти проект в першому читанні і продовжити роботу над ним, беручи до уваги висловлені пропозиції та зауваження (дане рішення приймається в протокольному порядку);
- 2) відхилити проект;
- 3) прийняти проект.

У випадку ухвалення рішення прийняти проект у першому читанні Міллі Меджліс приймає рішення про опублікування та винесення його на громадське

обговорення. Разом з тим, провідна постійна комісія вивчає і узагальнює пропозиції та зауваження щодо прийнятого у першому читанні законопроекту. При цьому, провідна комісія може призначити незалежну експертизу для визначення того, чи узгоджуються запропоновані зміни з Конституцією Азербайджанської Республіки. За умови встановлення невідповідностей про них повідомляється автор таких змін. Своєю чергою, особи, які запропонували зміни можуть уточнювати їх або скасовувати зміни в ході розгляду. Зміни ж погоджені комісією включаються у текст законопроекту [262].

У випадку прийняття першого із зазначених рішень розгляд проекту закону продовжується у другому читанні. Доопрацьований законопроект спрямовується голові Міллі Меджлісу для включення в порядок денний засідання Міллі Меджлісу з метою розгляду у другому читанні. Разом з тим, такий законопроект за 5 днів до його розгляду у другому читанні спрямовується також суб'єкту права законодавчої ініціативи, яким його було подано. При цьому, цікаво, що відповідно до Конституції Азербайджанської Республіки, частиною II статті 96 законопроекти винесені на розгляд Міллі Меджлісу в порядку законодавчої ініціативи Президентом Азербайджанської Республіки, Верховним Судом Азербайджанської Республіки, Прокуратурою Азербайджанської Республіки і Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки виносяться на обговорення та ставляться на голосування в тому вигляді, в якому вони представлені. Зміни в такі законопроекти або постанови можуть вноситися тільки за згодою вказаних суб'єктів [262].

Слід зазначити, що обговорення законопроекту у другому читанні починається, аналогічно розгляду у першому читанні, з доповіді представника провідної постійної комісії. Доповідач інформує про результати розгляду законопроекту на постійній комісії. При цьому, таке обговорення, як правило, продовжується виступом ініціатора законопроекту або його представника. Далі, приймається рішення в протокольному порядку про прийняття за основу законопроекту, обговорюваного на другому читанні. Якщо таке рішення не буде прийнято, в такому випадку законопроект вважається не прийнятим. У випадку

ж прийняття законопроекту за основу, голова Міллі Меджлісу з'ясовує у депутатів, чи немає у них заперечень до внесених у законопроект змін. Якщо є такі заперечення, то для їх короткого обґрунтування кожному депутату надається час до 3-х хвилин.

Законопроект разом із змінами має бути погоджено з суб'єктом права законодавчої ініціативи, який представив цей законопроект, а також з Президентом Азербайджанської Республіки, або за його дорученням Кабінетом Міністрів Азербайджанської Республіки, якщо у результаті таких поправок може бути скорочено державний бюджет, створено або збільшено видатки.

Слід зазначити, що провідна постійна комісія може призначити незалежну експертизу для визначення того, чи узгоджуються запропоновані зміни проекту з Конституцією Азербайджанської Республіки. Коли буде встановлено, що пропоновані в проекті зміни суперечать Конституції Азербайджанської Республіки, головна постійна комісія повідомляє автора про зміни. Особи, які запропонували зміни можуть уточнювати або скасовувати зміни в процесі розгляду. Зміни, згруповані за різними статтями проекту, розглядаються на нараді провідних постійних комісій і якщо постійна комісія згодна з цими змінами, включає їх у тексті проекту [262].

В той же час, якщо до законопроекту, внесеному в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки, зміни не вносились, то повторне погодження його тексту із суб'єктом права законодавчої ініціативи не здійснюється.

У ході третього читання законопроект ставиться на голосування в цілому. Зміни не повинні вноситися в текст законопроекту прийнятого у третьому читанні. У виняткових випадках законопроект може бути повернутий до другого читання після третього читання на прохання більшості депутатів в 63 голоси [262].

Варто відзначити, що законодавчо передбачена тривалість розгляду законопроектів у Міллі Меджлісі, за винятком випадків, передбачених п. 4 та 5 ч.1 ст. 96 Конституції Азербайджанської Республіки [77], становить 6 місяців. Разом з тим, якщо суб'єкти законодавчої ініціативи направляють проекти законів

до Міллі Меджлісу менш ніж за 20 днів до завершення роботи сесії, голова Міллі Меджлісу може подати клопотання про розгляд цих проектів на наступній сесії [262]. Слід також зазначити про те, що законопроект вважається відхиленим у будь-якому з трьох читань, якщо він не набере необхідної кількості голосів.

Отже, враховуючи вищевикладене, дана стадія законодавчого процесу є логічним продовженням попередньої, яка завершується розробкою законопроекту в порядку реалізації права законодавчої ініціативи. Таким чином, у випадку продовження законодавчого процесу та визначення форми такого продовження, починається наступна стадія – прийняття (видання) нормативно-правового акта, що, на наш погляд, включає його обговорення у трьох читаннях.

Наступна стадія - внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки. Втім, на наш погляд, даній стадії передуює стадія підписання нормативного акту Президентом Азербайджанської Республіки, про яку чомусь, як про окрему стадію, у Внутрішньому Регламенті Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки не згадується. Адже стадія підписання законопроекту Президентом є важливою стадією законодавчого процесу юридичне значення якої полягає не лише у тому, що у такий спосіб голова держави погоджує законопроект, а також й у тому, що у даному разі майбутній закон прийнято з дотриманням відповідної правової процедури. Без підписання законопроекту Президентом неможливим буде його офіційне опублікування та, відповідно, набрання ним чинності. Тобто перетворення у закон. Підписання ж законопроекту являє собою «вказівку» на його опублікування.

Хоча, процес підписання регламентовано в положеннях конституційного законодавства. Так, відповідно до положень ст. 97 Конституції Азербайджанської Республіки, закони видаються Президенту Азербайджанської Республіки на підпис протягом 14 днів з дня їх прийняття [77]. У даному контексті слід відзначити, що термін, який надається на підписання використовується також з боку Секретаріату Міллі Меджлісу з метою його технічного доопрацювання. При цьому, закон, проєкт якого оголошено

терміновим, подається Президенту Азербайджанської Республіки на підпис протягом 24 годин з моменту його прийняття [77].

Своєю чергою, відповідно до положень ст. 74 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», у разі пред'явлення закону на підпис Президенту Азербайджанської Республіки, на останньому листку другого екземпляру закону проставляється віза голови Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або особи, яка його заміняє [76]. На наш погляд, доцільно було б доповнити відповідними положеннями Внутрішній Регламент Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. Адже підписання закону Президентом Азербайджанської Республіки є обов'язковою складовою законодавчого процесу Азербайджанської Республіки. Тому, на даному етапі регулювання законодавчого процесу на рівні Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки можна визнати не повним.

При цьому, слід зазначити, що Державному реєстру правових актів Азербайджанської Республіки приділено окремий розділ Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти». Зокрема, йдеться про розділ 14, який включає ст. ст. 78-81.

Так, відповідно до ст. 78, включення нормативних правових актів до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки забезпечується органом виконавчої влади. При цьому, до органу виконавчої влади, який вносить той чи інший нормативний правовий акт до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки, такий нормативний правовий акт направляється безпосередньо органом, який його прийняв у триденний термін від моменту прийняття. Зокрема, для включення до Державного реєстру правових актів нормативні правові акти надаються одночасно у вигляді дійсних копій оригіналу на паперових носіях та у вигляді текстових файлів на електронних носіях [76]. Проте аналіз положень зазначеної статті свідчить, що вказівок на конкретну посадову особу органу виконавчої влади, яка вносить нормативний правовий акт до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки у ній немає. Тобто простежується певна

недосконалість. На наш погляд, доцільно було б чітко прописати посаду відповідальної за це особи.

На відміну від ст. 78, не можна назвати недосконалою ст. 79 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», що визначає перелік реквізитів правових актів, які вносяться. Зокрема, встановлюється, що до Державного реєстру правових актів вносяться такі реквізити актів:

- вид акта;
- дата прийняття;
- реєстраційний номер;
- назва;
- джерело офіційного опублікування;
- дата вступу в силу;
- код (коди) індексу за Єдиним правовим класифікатором Азербайджанської Республіки;
- реєстраційний номер Державного реєстру правових актів;
- дата включення правового акта до Державного реєстру правових актів [76].

Лише з позитивного аспекту можна відзначити також ст. 80 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», яка регламентує структуру Державного реєстру правових актів та ст. 81, яка визначає особливості його публікації.

Отже, враховуючи вищевикладене, дана стадія законодавчого процесу є логічним продовженням попередньої, яка завершується прийняттям законопроекту. Таким чином, у випадку продовження законодавчого процесу та визначення форми такого продовження, починається наступна стадія - внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки.

Наступна стадія - опублікування нормативно-правового акта. Прийнятий закон підписується главою держави, після чого має бути опублікований. Саме з

даною стадією законодавець Азербайджанської Республіки пов'язує безпосереднє набрання прийнятим законом чинності. Таких висновків можна дійти проаналізувавши положення ст. 98 Конституції АР [77] та ст. 97 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», де зазначається, що закон Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки вступає в силу з дня опублікування, якщо в ньому не передбачено інше [76].

Відповідно до ч. 1 ст. 110 Конституції Азербайджанської Республіки, Президент Азербайджанської Республіки повинен протягом 56 днів з моменту надходження до нього прийнятого парламентом закону підписати його, або повернути до парламенту на повторний розгляд. Разом з тим, підписуючи закон, глава держави констатує, що закон прийнятий парламентом належним чином і підлягає опублікуванню, а щодо вступу в силу – виконанню [77].

Якщо ж закон викликає заперечення Президента Азербайджанської Республіки, то він, не підписавши закон у вказаний термін, може повернути його разом зі своїми запереченнями до Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки [77]. Слід зазначити, що відмова глави держави від підписання закону в конституційному праві іменується правом вето (відмова в підписі). Це право є одним з елементів стримувань і противаг, який реалізує принцип поділу влади. Проте Конституція Азербайджанської Республіки термін «вето» не використовує.

Президент Азербайджанської Республіки має право як відкладеного, так і абсолютного вето. Вето Президента, накладене на закон, прийнятий більшістю в 63 голоси, Міллі Меджліс може подолати, прийнявши його повторно більшістю в 83 голоси. Якщо закон прийнятий більшістю в 83 голоси, то для його повторного прийняття необхідна більшість у 95 голосів від загальної кількості депутатів. У разі повторного прийняття парламентом законів, вони вступають в силу після повторного голосування, минаючи стадії підписання їх Президентом. Відносно Конституційних законів Президент володіє правом остаточного їх відхилення на будь-який їх стадії прийняття [35, с. 32].

Якщо Президент Азербайджанської Республіки поверне прийнятий Міллі Меджлісом закон зі своїми запереченнями в термін, зазначений в ч. 1 ст. 100 Конституції Азербайджанської Республіки, Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки має переглянути такий закон. При цьому, закон, повернений Президентом Азербайджанської Республіки, направляється Головою Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки на розгляд відповідної керівної комісії або спеціально створеної комісії, які мають протягом 10 днів розглянути його та запропонувати Міллі Меджлісу прийняти одне з таких рішень:

- прийняти закон з поправками, запропонованими Президентом Азербайджанської Республіки;
- прийняти пропозицію Президента Азербайджанської Республіки про недоцільність закону;
- зберегти закон у прийнятій редакції [262].

Після отримання такого висновку Голова Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки вносить повернутий Президентом Азербайджанської Республіки закон до порядку денного наступного засідання Міллі Меджлісу для повторного розгляду і негайно повідомляє про це Президента. Повторний розгляд закону починається з виступу представника Президента. Потім зачитується висновок комісії Міллі Меджлісу [262].

Якщо Президент Азербайджанської Республіки повертає в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки пропозицію про зміну закону, ця пропозиція ставиться на перше голосування. Якщо пропозиція набирає необхідну більшість голосів, закон вважається прийнятим з поправками, внесеними Президентом. У протилежному випадку, якщо пропозиція Президента Азербайджанської Республіки не набирає необхідної більшості голосів, на голосування ставиться питання про збереження закону в редакції, прийнятій Міллі Меджлісом Азербайджанської Республіки. Новоприйнятий закон не пізніше 7 днів направляється Президентові Азербайджанської Республіки [262].

Варто також взяти до уваги, що, якщо президент не підпише конституційні закони, то вони не вступають в силу [77]. При цьому, якщо Міллі Меджліс

Азербайджанської Республіки відновить більшість із 95 голосів, закон, прийнятий раніше із 83 голосами, і більшість прийме закон із 83 голосами, прийнятий раніше із більшістю 63 голосів, тоді ці закони наберуть чинності [77].

Отже, враховуючи вищевикладене, дана стадія законодавчого процесу є логічним продовженням попередньої, яка завершується внесенням нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки. Таким чином, у випадку продовження законодавчого процесу, починається наступна та остання за законодавством Азербайджанської Республіки стадія законодавчого процесу - опублікування нормативно-правового акта.

Отже, проаналізувавши законодавство Азербайджанської Республіки можна зробити висновок про те, що законодавчий процес Азербайджанської Республіки включає п'ять таких етапів: планування законодавчого процесу; законодавча ініціатива (розробка проекту законодавчого акта); прийняття (видання) нормативно-правового акта; внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки; опублікування нормативно-правового акта. Втім системний аналіз положень нормативно-правових актів, які регламентують етапи законодавчого процесу, а також аналіз літературних джерел з даного питання свідчить про недосконалість законодавчого забезпечення. Зокрема, дискусійним видається залишення поза увагою етапу підписання Президентом Азербайджанської Республіки як окремого етапу законодавчого процесу Азербайджанської Республіки. Адже, як нами було з'ясовано у даному підрозділі, без підписання законопроекту Президентом неможливим буде його офіційне опублікування та набрання ним чинності. Крім того, потребує удосконалення законодавство у частині регулювання окремих етапів законодавчого процесу. Зокрема, шляхом їх більш детального та повного регламентування. Тому можна зробити висновок про необхідність удосконалення правового регулювання етапів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки з врахуванням вищенаведених міркувань та пропозицій.

2.3. Складові законодавчого процесу Азербайджанської Республіки

Наукове дослідження феномену законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, на наш погляд, буде неповним без вивчення елементів законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки. Адже законодавчий процес являє собою складний механізм, змістом якого є система його структурних елементів. Зокрема, маємо на увазі суб'єкти та об'єкти законодавчого процесу у їх сукупності та взаємозв'язку.

У науковій юридичній літературі ті чи інші елементи законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки вивчали у своїх працях: Е. Газвінова [36; 37], Ш. Г. Гасанов [42], Ш. Алієв [16], А. Х. Гадіров [35] та багато інших. Проте специфікою їх досліджень є те, що дане питання розглядалося в рамках загальних досліджень проблем правотворчості, феномену нормативно-правового акту тощо. Комплексно дане питання вченими майже не вивчалось. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя.

Переходячи до безпосереднього вивчення даного питання, перш за все, зазначимо, що законодавчий процес є результатом діяльності відповідних суб'єктів. Як зазначалося у першому розділі, в науковій літературі висловлюється думка про те, що суб'єктом законодавчої діяльності і, відповідно, законодавчого процесу, є виключно парламент. Не погоджуючись з такою думкою вважаємо за доцільне застосувати більш широкий підхід щодо визначення кола суб'єктів законодавчого процесу.

Зокрема, більш вдалим видається підхід, який пропонує О. О. Ющенко [233, с. 54]. Науковець пропонує визначати коло суб'єктів законодавчого процесу за обсягом права на участь у законодавчому процесі шляхом їх групування на основні та факультативні:

– основні (наділені правом приймати (змінювати) або затверджувати закони): народ та парламент;

– факультативні (не наділені правом приймати (змінювати) або затверджувати закони, а мають право лише на участь в окремих стадіях (етапах) законодавчого процесу): суб'єкти законодавчої ініціативи, комісії та ін. [81, с. 54].

Підтримуючи такий підхід пропонуємо суб'єкти законодавчого процесу Азербайджанської Республіки розглядати через призму їх поділу на основні (народ Азербайджанської Республіки, парламент) та факультативні (суб'єкти законодавчої ініціативи: депутати Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; Президент Азербайджанської Республіки; Верховний Суд Азербайджанської Республіки; 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право; прокуратуру Азербайджанської Республіки; Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки).

Визначившись з колом суб'єктів, вважаємо за доцільне розглянути детальніше деякі з них з'ясувавши при цьому їх роль у законодавчому процесі.

Отже, першим розглянемо народ. Так, зокрема, народ Азербайджанської Республіки виступає суб'єктом законодавчого процесу у зв'язку із здійсненням свого суверенного права безпосередньо шляхом всенародного голосування – референдуму [13, с. 17] та за допомогою своїх представників, обраних на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом вільного, таємного та особистого голосування.

Другий суб'єкт - парламент – Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки (інші назви – Національні збори Азербайджанської Республіки, Однопалатна національна асамблея). Насамперед, зауважимо, що законодавча діяльність Азербайджанської Республіки почалася з червня 1918 року, ще до формування Парламенту, в роботі Національної Ради. Національна Рада Азербайджану (азерб. *Azərbaycan Milli Şurası*, *آذربایجان میلی شوراسی*), відома також як Тимчасова Національна Рада мусульман Закавказзя або Азербайджанська Національна Рада - міжпартійний політичний орган, створений на надзвичайному засіданні колишніх членів - мусульман Закавказького сейму, яке

відбулося 27 травня 1918 року. Провідну роль у Національній раді Азербайджану грала партія «Мусават». Наступного дня, 28 травня, Національна Рада проголосила незалежність Азербайджану, прийнявши відповідну декларацію. 19 листопада 1918 року було прийнято закон про утворення азербайджанського парламенту [13]. Вже 7 грудня 1918 року розпочав свою діяльність парламент Азербайджанської Демократичної Республіки, що первинно складався з 97 депутатів.

Після утворення Парламенту законодавчий процес набув широкого розмаху. Діяльність законодавчого органу в цій області будувалася за двома напрямками:

1. прийняття нових законів;
2. вдосконалення законів, які мають тимчасовий статус, шляхом внесення доповнень і змін, що відповідають державним і народним інтересам [36, с. 123].

Сьогодні Республіка Азербайджан має єдиний законодавчий орган, що формується шляхом проведення загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні терміном на 5 років та складається із 125 депутатів. У Міллі Меджлісі діють комітети, комісії і робочі групи із зв'язків з парламентами понад 80 країн.

Міллі Меджліс являє собою однопалатний парламент. У даному контексті слід зазначити, що, порівняно з двопалатним, однопалатний парламент має низку переваг. Це, по-перше, можливість досягнути відносно високого рівня внутрішньої централізації, що підвищує швидкість прийняття узгодженого рішення; по-друге, порівняно вища ефективність законодавчого процесу та менші строки прийняття законів [74, с. 296].

Цікаво, що Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки є членом Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі-ПАРЄ), Парламентської Асамблеї країн Східного партнерства з Європейським Союзом (далі-ПА ЕВРОНЕС). В рамках цих міжнародних організацій Міллі Меджліс співпрацює з європейськими країнами з метою інтеграції в європейський простір. З 2008 р. Міллі Меджліс є засновником Парламентської Асамблеї тюркомовних країн

(далі-ТюркПА). Метою створення Асамблеї є формування єдиного механізму у вигляді парламентського об'єднання і досягнення відповідності політичних поглядів, обміну досвідом, здійснення спільних проєктів. Як зазначалося в Стамбульській декларації, завданням ТюркПА є сприяння досягненню єдності тюркомовних держав, обговорення загальних для всіх них проблем і прийняття рішень на законодавчому рівні. Передбачається, що створення Парламентської Асамблеї прискорить інтеграцію тюркомовних країн [74, с. 516].

Мілли Меджліс Азербайджанської Республіки щороку збирається на дві чергові весняну та осінню сесії. Після визнання повноважень 83 депутатів Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки перше засідання Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки скликається не пізніше одного тижня, починаючи з дня присяги. Якщо після виборів в Мілли Меджліс Азербайджанської Республіки до 10 березня не будуть визнані повноваження 83 депутатів, то дату проведення першого засідання Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки визначає Конституційний Суд Азербайджанської Республіки (ст. 88 Конституції Азербайджанської Республіки) [77]. Тобто законодавство Азербайджанської Республіки наділяє Конституційний Суд цієї країни певними повноваженням відносно Мілли Меджлісу як суб'єкта законодавчого процесу.

Позачергові сесії Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки скликаються головою Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки на вимогу Президента Азербайджанської Республіки або 42 депутатів Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки. При цьому, порядок денний позачергової сесії відповідно визначають ті, хто вимагає її скликання. Після розгляду питань порядку денного робота позачергової сесії завершується (ст. 88 Конституції Азербайджанської Республіки) [77]. Такий підхід законодавця видається цілком логічним.

Як правило, засідання Мілли Меджлісу проводяться не рідше двох разів на місяць. День та час засідання Мілли Меджлісу призначаються головою Мілли Меджлісу [261]. Засідання сесій Мілли Меджлісу Азербайджанської Республіки проводяться відкрито. На вимогу 83 депутатів Мілли Меджлісу

Азербайджанської Республіки або за пропозицією Президента Азербайджанської Республіки може бути проведено закрите засідання сесії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки (ст. 88 Конституції АР) [77]. Як бачимо, наведене положення вкотре підкреслює важливу роль у законодавчій діяльності Міллі Меджлісу конституційної більшості депутатів та Президента.

Зауважимо, що ні Конституція Азербайджанської Республіки, прийнята 12 листопада 1995 року, ні Внутрішній Регламент Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки від 7 травня 1996 року № 74 – ІГ, не передбачають процедури, згідно з якою повноваження Міллі Меджлісу можуть бути делеговані спеціальному органу, такому як «надзвичайний парламент». Більше того, Внутрішній Регламент не включає правила, згідно з яким депутат може делегувати свій голос довірній особі. Вісімдесят три депутати становлять кворум для пленарного засідання, де приймаються всі законодавчі акти.

Внутрішній Регламент не передбачає й процедури віддаленої участі або голосування на пленарному засіданні. Для прийняття будь-якого рішення депутати повинні бути фізично присутні для голосування в одній із процедур відкритого або закритого голосування, передбачених Внутрішнім Регламентом. Слід відзначити, що фізична присутність депутатів на всіх засіданнях є обов'язковою. Проте не можна оминати увагою вплив на діяльність цього суб'єкта законодавчого процесу COVID-19. Адже, як відомо, 18 березня 2020 р. спікер Міллі Меджлісу прийняв рішення, в якому, серед іншого, було встановлено такі заходи: призупинення фізичних засідань усіх комітетів та комісій, та адміністративного апарату; уповноваження їх керувати своїми справами за допомогою віддалених засобів, таких як телефон або Інтернет; призупинення всіх візитів депутатів та їх співробітників до іноземних країн; призупинення прийому громадян у приміщенні Міллі Меджлісу [246]. Отже, можна зробити висновки, що винятки вже ж таки допускаються.

Так, 18 березня прес-служба Міллі Меджлісу повідомила, що Комітет культури Міллі Меджлісу засідав через онлайн-систему для обговорення поправок до законів та підготовки робочого плану [255]. 24 березня прес-служба

повідомила, що згідно з рішенням спікера від 18 березня було створено три групи обміну інформацією в Інтернеті для підтримки зв'язку між кабінетом спікера та головами парламентських комітетів, партії, представлені в Міллі Меджлісі, та відповідальних працівників адміністративного штабу Міллі Меджлісу [256].

Варто відзначити, що в Міллі Меджлісі використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі - ІКТ) ведеться за двома напрямками. Перший напрямок стосується забезпечення громадянам доступу до інформації про діяльність Міллі Меджлісу, прийняті ним правові акти, а також організації діалогу депутатів з виборцями за допомогою електронної пошти. Для цих цілей створено веб-портал Міллі Меджлісу, на якому розміщується інформація про структуру парламенту, його постійні комісії, поточну діяльність, міжнародні відносини, біографії представників народу і законодавчі акти. Головне завдання другого напрямку - підвищення за допомогою ІКТ ефективності роботи апарату і державних службовців Міллі Меджлісу. Інформаційна програма Законодавства Азербайджанської Республіки, містить в собі всі законодавчі акти Азербайджанської Республіки за період незалежності. Інформація, наявна в базі, пов'язана з усіма етапами проходження законопроекту - від стадії його внесення в парламент суб'єктом права законодавчої ініціативи до моменту підписання вже прийнятого закону Президентом [42].

До другої групи нами було віднесено суб'єктів законодавчої ініціативи, серед яких, як нами вже зазначалося, законодавець Азербайджанської Республіки відносить:

- 1) депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки;
- 2) Президента Азербайджанської Республіки;
- 3) Верховний Суд Азербайджанської Республіки;
- 4) 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право;
- 5) прокуратуру Азербайджанської Республіки;
- 6) Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки [77].

Правовий статус депутата Міллі Меджлісу визначений Конституцією (гл. V), Законом «Про статус депутата Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Статутом (Регламентом) Міллі Меджлісу та іншими нормативно-правовими актами.

Конституційно-правовий статус депутата Міллі Меджлісу характеризують три основні елементи:

- 1) природа депутатського мандата;
- 2) права і обов'язки депутата, його відповідальність;
- 3) гарантії депутатської діяльності [74, с. 513].

До числа другорядних елементів відносяться громадянство, вік, порядок обрання депутата. Депутат - це, в першу чергу, представник народу. Стаття 4 Конституції передбачає, що ніхто, крім обраних народом повноважних представників, не має права представляти народ, говорити від імені народу і виступати зі зверненнями від імені народу [77]. В цьому і полягає сутність депутатського мандата, який за своєю природою є вільним.

Вступаючи на посаду, депутат отримує вільний мандат (від лат. *mandatum* - доручення), що за своїм змістом є правом і одночасно обов'язком на представництво інтересів свого округу і всього народу, на прийняття рішень від імені та в інтересах населення, а також право і обов'язок на участь в роботі представницьких органів державної влади. В широкому розумінні саме мандат є тим політико-правовим інститутом, який в цілому визначає характер, обсяг прав і обов'язків депутата, гарантії його діяльності, політико-правову природу його взаємин з виборцями, цивільним суспільством, державою, його відповідальність, себто, впливає на всі елементи конституційно-правового положення депутата [74, с. 514].

Відповідно до Конституції Азербайджанської Республіки, кожен громадянин Азербайджанської Республіки, який має право участі у виборах, може бути обраний в установленому законом порядку депутатом Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. При цьому, зазначається, що не можуть бути обрані депутатами Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки особи,

які мають подвійне громадянство, мають зобов'язання перед іншими державами, що працюють в системі виконавчої або судової влади, особи, що займаються іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, педагогічної та творчої, релігійні діячі, особи, недієздатність яких визнана судом, засуджені за тяжкі злочини, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі за вироком суду, що набрав законної сили [77]. Отже, попри таку, на перший погляд, загально громадянську природу, конституційне право громадян Азербайджанської Республіки на участь у виборах до парламенту не можна визнати правом усіх громадян без обмежень.

Депутати здійснюють свою діяльність в рамках чергових і позачергових сесій на пленарних засіданнях і засіданнях комітетів. Вони розподіляються за професійними інтересами і можливостями в різні комітети. Відповідно до Конституції Міллі Меджліс може реалізувати свої повноваження лише тоді, коли в ньому засідають 2/3 основного складу, тобто, не менше 83 депутатів [77]. Втім, слід відзначити, що у контексті цієї статті розуміється загальна кількість, як присутніх особисто, так і онлайн.

Право законодавчої ініціативи депутата забезпечується розглядом і прийняттям рішень відповідно до законопроекту представленого ним на розгляд Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки, створенням умов для його участі на засіданнях Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки та його комісій.

Термін повноважень кожного скликання Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки - 5 років. У разі, якщо ведення військових операцій в умовах війни не дозволяє провести вибори в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки, то термін повноважень скликання Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки продовжується до закінчення військових операцій. Рішення про це приймається Конституційним Судом Азербайджанської Республіки на підставі звернення державного органу, який забезпечує проведення виборів (референдуму) [77]. Отже, знову ж таки простежується важливе значення Конституційного Суду Азербайджанської Республіки у сфері законодавчого процесу. Зокрема, в аспекті його участі у

продовженні повноважень Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки як основного суб'єкта законодавчого процесу.

Президент Азербайджанської Республіки обирається строком на 5 років [77]. Відповідно до законодавства Азербайджанської Республіки Президент Азербайджанської Республіки наділяється правом законодавчої ініціативи. Практика показує, що Президент Азербайджанської Республіки широко користується правом законодавчої ініціативи [15, с. 456], відповідно до статті 96 Конституції Азербайджанської Республіки. Проте роль Президента Азербайджанської Республіки не зводиться лише до законодавчої ініціативи, адже важливе значення, як зазначалося нами вище, має підписання Президентом Азербайджанської Республіки прийнятого Міллі Меджлісом закону, а також його право вето.

Що ж стосується ініціативної групи, то ініціативна група з питань реалізації права громадян на законодавчу ініціативу створюється не менш як 300 правомочними громадянами Азербайджанської Республіки, які внесли пропозицію про внесення проекту до Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. При цьому, члени ініціативної групи повинні зібрати підписи щонайменше 40 000 громадян, які мають право голосу. Збір підписів повинен охоплювати територію щонайменше 60 виборчих округів і не менше 500 підписів має бути зібрано з території кожного виборчого округу. Протягом двох місяців Центральна виборча комісія перевіряє достовірність інформації, що міститься в підписних листах, а також відповідність ініціативної групи вимогам законодавства [243; 241].

Метою створення ініціативної групи є збір підписів на підтримку запропонованого проекту, який буде поданий до Міллі Меджлісу, а також захист інтересів громадян, які ініціюють зміни законодавства.

Аналіз законодавства свідчить, що право законодавчої ініціативи ініціативної групи обмежується законодавчо визначеним колом питань, з яких громадянами Азербайджанської Республіки не може бути подано проєкт закону. Йдеться про обмеження викладені у ст. 3 Закону Азербайджанської Республіки

«Про порядок реалізації громадянами Азербайджанської Республіки права законодавчої ініціативи», згідно положень якої такий законопроект не може передбачати наступних питань:

- державний бюджет, державне мито, податки та митні збори;
- розмір заробітної плати та порядок її виплати;
- кримінальні або адміністративні правопорушення;
- сімейні відносини;
- територіальний устрій та адміністративно-територіальний розподіл;
- затвердження та анулювання міжурядових угод, що передбачають правила, які відрізняються від законів Азербайджанської Республіки;
- вибори та референдуми;
- довіра до Кабінету Міністрів Азербайджанської Республіки;
- амністія;
- обрання, призначення чи затвердження посадових осіб, обрання, призначення чи затвердження яких належать до компетенції відповідно законодавчої та (або) виконавчої влади [243; 241].

На наш погляд, наведені обмеження щодо питань з яких громадянами Азербайджанської Республіки в порядку реалізації ними права законодавчої ініціативи є цілком виправданими.

Ініціативну групу представляє її голова. У разі тимчасової відсутності голови його повноваження здійснює один із заступників, призначених головою. Засідання ініціативної групи є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини її членів. Рішення на засіданні ініціативної групи приймаються простою більшістю.

Слід зазначити, що проект, внесений до Мілі Меджлісу для обговорення як законодавча ініціатива громадян, може бути відкликаний на підставі рішення, прийнятого більшістю у дві третини його членів на засіданні ініціативної групи, доки він не буде розглянутий в остаточному читанні. Протокол засідання, на якому приймається рішення про відкликання проекту, підписується головою та

секретарем засідання, а список членів ініціативної групи, що підтримує відмову від проєкту, додається до протоколу [243; 241].

Алі Меджліс Нахічеванської Автономної Республіки ухвалює закони з наступних питань: вибори до Алі Меджліс Нахічеванської Автономної Республіки; податки; напрями економічного розвитку Нахічеванської Автономної Республіки; соціальне забезпечення Нахічеванської Автономної Республіки; охорона довкілля Нахічеванської Автономної Республіки; туризм Нахічеванської Автономної Республіки; охорона здоров'я, наука, культура Нахічеванської Автономної Республіки (ст. 138 Конституції Азербайджанської Республіки) [77].

У контексті досліджуваного питання слід відзначити, що питання участі у законодавчому процесі Азербайджанської Республіки Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки не деталізовано законодавчо, за винятком вказівки щодо визнання за вказаними суб'єктами права законодавчої ініціативи. Крім того, очевидною прогалиною є і відсутність правил та положень щодо електронних підписів та електронної реєстрації, які можуть використовуватися під час створення ініціативної групи та збору підписів на підтримку законопроєкту [11, с. 45]. Зважаючи на те, що зростання ролі електронного парламенту зараз є одним з основних питань державної політики, нерозумно ігнорувати електронні підписи та електронні реєстраційні положення [62, с. 24].

Вивчаючи роль суб'єктів законодавчої ініціативи слід також вказати, що без узгодження з суб'єктом законодавчої ініціативи не допускаються зміни і доповнення до законопроєктів. Це виправдано, оскільки законодавці певними незначними поправками можуть змінити суть законопроєкту, що може спричинити певні бюджетні витрати.

Згідно ст. 92 Конституції Азербайджанської Республіки, Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки створює комітети [77]. Комітети створюються на початку першої сесії чергового скликання [104, с. 55].

Комітети Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки організують попередній розгляд поданих в Міллі Меджліс в порядку законодавчої ініціативи законів і проєктів рішень, забезпечують винесення їх на обговорення Міллі Меджлісу і здійснюють діяльність з метою виконання інших повноважень [118].

Мілі Меджлісом Азербайджанської Республіки створюються постійні комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, а саме: Постійна комісія з питань правової політики та державного будівництва; Постійна комісія з питань безпеки та оборони; Постійна комісія з економічної політики; Постійна комісія з питань природних ресурсів, енергетики та екології; Постійна комісія з питань аграрної політики; Постійна комісія з питань соціальної політики; Постійна комісія з регіональних питань; Постійна комісія з питань науки і освіти; Постійна комісія з питань культури; Постійна комісія з прав людини; Постійна комісія з міжнародних та міжпарламентських відносин [118]. Отже, при Мілі Меджлісі Азербайджанської Республіки функціонує одинадцять постійних комісій, наділених низкою повноважень у сфері законодавчого процесу.

Розглянемо детальніше повноваження кожної.

Постійна комісія з питань правової політики та державного будівництва є провідною комісією з питань законопроектів та постанов, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики, а також державним будівництвом. Дана комісія: розробляє проєкти законів про державне будівництво, виборче законодавство, а також законодавство про громадянство, структуру суду, цивільне законодавство, цивільно-процесуальне законодавство, кримінальне законодавство, кримінально-процесуальне законодавство, законодавство про адміністративні правопорушення, законодавство про адвокатуру, нотаріат, поліцію, оборону та безпеку або дає висновки до поданих законопроектів. Крім того, надає висновок про відповідність законопроектів та резолюцій Конституції чи іншому законодавству за вказівкою Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісі; розглядає кандидатуру суддів Конституційного Суду Азербайджанської Республіки, Верховного Суду, Апеляційного суду Азербайджанської Республіки, включаючи

Генерального прокурора Азербайджанської Республіки, і дає висновок щодо них; розглядає та надає висновок щодо звільнення суддів судів Азербайджанської Республіки; надає висновок щодо оголошення референдуму про внесення змін до Конституції Азербайджанської Республіки, а також щодо конституційні закони, коли вони перебувають на розгляді Міллі Меджлісу [118]. Отже, Постійна комісія з питань правової політики та державного будівництва має доволі широке коло повноважень у відповідних сферах. Проте, як бачимо, повноваження цієї комісії у контексті законодавчого процесу обмежуються повноваженнями на окремих його стадіях.

Постійна комісія з питань безпеки і оборони є провідною комісією з питань законопроектів та резолюцій, що стосуються, відповідно, питань безпеки та оборони держави. Так, зокрема, вона розробляє законопроекти або надає висновки щодо поданих законопроектів щодо надзвичайного та воєнного режиму, оборони, військової служби, призову на службу, виконання військової служби, статусу військовослужбовців та інших питань, основ державної безпеки, способів і методів забезпечення державної безпеки та режиму державного кордону; висловлює думку щодо схвалення військової доктрини Азербайджанської Республіки, залучення Збройних Сил Азербайджанської Республіки до зобов'язань, що перевищують їх призначення, схвалення проголошення війни або укладення миру відповідно до звернення Президента Азербайджанської Республіки; надає висновки щодо законопроектів та резолюцій з урахуванням питань безпеки та оборони щодо інструкцій Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісу [118]. Отже, аналогічно повноважень Постійної комісії з питань правової політики та державного будівництва, повноваження Постійної комісії з питань безпеки і оборони також зводяться до розробки законопроектів та надання висновків щодо поданих законопроектів, з питань віднесених до компетенції цієї комісії.

Постійна комісія з економічної політики є комісією з питань законопроектів та постанов щодо формування та реалізації державної фіскальної, податкової та економічної політики, а також затвердження та виконання

державного бюджету. Постійна комісія з питань економічної політики: розробляє законопроекти або надає висновки щодо поданих законопроектів про державний бюджет, бюджетний процес і його структуру, видатки, основи тарифної політики, банківську справу, фінанси, бухгалтерський облік, страхування, валюту, кредити, митне регулювання, податкову політику, мита та платежі, внутрішні та зовнішньоекономічні відносини, власність, майнові відносини, економічну діяльність, промисловість, транспорт, зв'язок, торгівлю, фондову біржу, підприємництво та антимонопольну політику; розробляє законопроекти або надає висновки щодо поданих законів про місцеві податки та платежі, місцеві бюджети; розглядає та дає висновки щодо запропонованих кандидатур, коли голова або заступник голови Аудиторської палати Азербайджанської Республіки, голова, заступник голови або аудитори Рахункової палати Азербайджанської Республікиський район призначений або звільнений; розглядає питання, пов'язані з контролем за державним бюджетом, і вносить пропозиції в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки; розглядає пропозиції інших постійних комісій щодо проекту державного бюджету та надає висновок щодо них; на основі вказівок Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісу надає висновки щодо законопроектів та резолюцій, які вимагають додаткових видатків з державного бюджету, а також надає висновки щодо законопроектів та постанов з огляду на економічну доцільність та економічну доцільність [118]. Отже, Постійна комісія з економічної політики, у порівнянні з розглянутими нами вище, в аспекті законодавчого процесу наділена дещо ширшим колом повноважень. Зокрема, маємо на увазі розгляд пропозицій інших постійних комісій щодо проекту державного бюджету та надання думки щодо них.

Постійна комісія з питань природних ресурсів, енергетики та екології є провідною комісією з питань законопроектів та постанов щодо формування та реалізації державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища, природних ресурсів та енергетики. Постійна комісія з питань природних ресурсів, енергетики та екології: розробляє законопроекти або надає

висновки щодо поданих законів з наступних питань: охорона навколишнього середовища, використання природних та енергетичних ресурсів, нафта, газ, енергетика, вода, лісова промисловість, мисливство та рибальство; на основі вказівки Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісу, дає висновок щодо законопроектів та резолюцій з огляду на екологічну безпеку [118]. Отже, повноваження цієї комісії, як і повноваження Постійної комісії з питань правової політики та державного будівництва та Постійної комісії з питань безпеки і оборони, зводяться лише до розробки законопроектів та надання висновків щодо поданих законопроектів, з питань віднесених до компетенції цієї комісії.

Постійна комісія з питань аграрної політики є провідною комісією з питань законопроектів та постанов щодо формування та реалізації державної аграрної політики. Постійна комісія з питань аграрної політики: розробляє законопроекти та надає висновок щодо поданих законів щодо: державного регулювання аграрної власності та підприємницьких відносин, охорони та раціонального використання ґрунту, води, лісових ресурсів, що є природним потенціалом сільських територій, включаючи існуючий генофонд, створення сприятливих умов для гідного життя та діяльності сільського населення, регулювання аграрного ринку, фінансування аграрного сектору та залучення іноземних інвесторів, визначення ключових пріоритетів аграрної кредитної політики, розвиток виробничої та соціальної інфраструктури, створення та розвиток місцевих, галузевих, міжгалузевих та регіональних інститутів самоврядування, розвиток аграрної науки та освіти. А також розробляє законопроекти та надає висновки щодо поданих законів про земельну власність та земельні відносини. На підставі вказівки Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки надає висновки щодо законопроектів та резолюцій з аграрних питань [118]. Отже, повноваження Постійної комісії з питань аграрної політики у сфері законодавчого процесу також зводяться до розробки законопроектів та надання висновків щодо поданих законопроектів, з питань віднесених до компетенції цієї комісії.

Постійна комісія з питань соціальної політики є провідною комісією з питань законопроектів та постанов щодо формування та реалізації державної соціальної політики. Постійна комісія з питань соціальної політики: розробляє законопроекти та надає висновки щодо поданих законів щодо формування державної політики щодо соціального розвитку, праці, зайнятості, соціальних проблем населення, зокрема внутрішньо переміщених осіб, питань сім'ї, жінок та дітей, молоді, фізичної підготовки та спорту, туризму, охорони здоров'я, санітарії, соціального забезпечення, страхування та охорони здоров'я. На підставі вказівки Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки комісія надає висновки щодо законопроектів та резолюцій щодо питань соціального захисту [118]. Отже, до розробки законопроектів та надання висновків щодо поданих законопроектів, з питань віднесених до компетенції, зводяться також і повноваження Постійної комісії з питань соціальної політики.

Постійна комісія з регіональних питань є провідною комісією з питань законопроектів та постанов щодо формування та реалізації державної політики щодо місцевого самоврядування. Постійна комісія з регіональних питань: розробляє законопроекти та надає висновки щодо поданих законів про адміністративно-територіальний устрій, вибори, а також управління місцевими органами самоврядування; розробляє проект закону разом з іншими провідними постійними комісіями, відповідальними за муніципальне майно, місцеві податки та платежі, місцевий бюджет, місцеві програми соціального захисту та соціального розвитку, місцеві програми економічного зростання, місцеві екологічні програми, та надає висновок щодо поданих законопроектів; на основі вказівок Мілі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голова Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, надає висновки щодо законопроектів та резолюцій щодо питань місцевого самоврядування; розробляє та публікує методичні вказівки з метою сприяння управлінню та вдосконаленню муніципалітетів, перекваліфікації муніципальних службовців [118]. Отже, Постійна комісія з регіональних питань має лише загальні для усіх постійних

комісії повноваження у сфері законодавчого процесу: розробка законопроектів та надання висновків щодо поданих законопроектів, з питань віднесених до компетенції цієї комісії.

Постійна комісія з питань науки та освіти є провідною комісією для розробки проектів законів та постанов щодо формування та реалізації державної політики в галузі науки та освіти. Постійна комісія з питань науки та освіти: розробляє проект закони, пов'язані з наукою, технікою, професійною підготовкою, винахідництвом та патентними правами, захистом даних, та/або надає висновок щодо поданих законопроектів; розробляє законопроекти про мову, релігію та засоби масової інформації та надає висновок щодо поданих законопроектів; надає висновки щодо законопроектів та нормативних актів з огляду на науку та освіти на основі вказівок Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки або голови Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки [118]. Отже, лише загальні для усіх постійних комісій повноваження у сфері законодавчого процесу має також і Постійна комісія з питань науки та освіти.

Постійна комісія з питань культури є провідною постійною комісією з питань законопроектів та резолюцій щодо реалізація державної політики щодо збереження культури та культурних багатств. Постійна комісія з питань культури: розробляє законопроекти, що стосуються культури, а також мови, літератури, мистецтва, музею, театру, кіно, дизайну, архітектури, містобудування, бібліотеки, архівної роботи, релігії, засобів масової інформації, а також охорони культурного багатства, а також надає висновки щодо поданих законопроектів з підвідомчих питань [118]. Як бачимо, ця комісія також має лише загальні для усіх постійних комісій повноваження у сфері законодавчого процесу. Це, зокрема, розробка законопроектів та надання висновків.

Постійна комісія з прав людини є провідною комісією з питань законопроектів та постанов щодо формулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення та захисту прав і свобод людини. Постійна комісія з прав людини: розробляє проекти законів про забезпечення та захист прав і свобод людини, статусу національних меншин та захисту їх прав, статусу

біженців та внутрішньо переміщених осіб та захист їх прав, надає висновок щодо всіх законопроектів, рекомендованих до розгляду в Мілі Меджлісі, які стосуються прав людини і свобод; розглядає та надає висновок щодо звільнення суддів судів Азербайджанської Республіки; розглядає та надає висновок щодо звільнення голови, заступника голови та аудиторів Рахункової палати Азербайджанської Республіки, голови, заступника голови Аудиторської палати Азербайджанської Республіки [118]. Отже, Постійна комісія з прав людини, як і більшість інших постійних комісій, розробляє законопроекти та надає висновку щодо поданих законопроектів, з питань віднесених до компетенції цієї комісії.

Постійна комісія з міжнародних та внутрішньо парламентських відносин є провідною комісією з питань законопроектів та резолюцій з питань формування та реалізації іноземної політики Азербайджанської Республіки. Постійна комісія з міжнародних та внутрішньо парламентських відносин: розробляє законопроекти щодо зовнішньої політики, правила затвердження, імплементації та ліквідації міжнародних та міжурядових договорів, репатріації, статусу іноземців та осіб без громадянства або надає висновки щодо поданих законопроектів; розглядає питання про створення дипломатичних представництв Азербайджанської Республіки країн та міжнародних організацій на основі презентації Президента Азербайджанської Республіки, а також затвердження та ліквідації міжурядових міжнародних договорів та висловлення думки щодо цього; подає пропозиції до Мілі Меджлісу Азербайджанської Республіки щодо подальшого розвитку міжпарламентських відносин Міллі Меджлісі Азербайджанської Республіки; підтримує відносини з співвітчизниками, які проживають за межами Азербайджанської Республіки, організаціями, що функціонують за кордоном, та сприяє цим відносинам; надає висновок щодо відповідності законопроектів та резолюцій міжнародним документам, приєднаним або затвердженим Азербайджанською Республікою, на основі вказівок Міллі Меджлісу Азербайджанська Республіка. При розробці або розгляді відповідних проєктів законів та резолюцій постійні комісії можуть проводити спільні засідання або співпрацювати в інших спільних заходах [118].

Отже, Постійна комісія з міжнародних та внутрішньо парламентських відносин не є винятком та має лише загальні для усіх постійних комісій повноваження у сфері законодавчого процесу.

Проаналізувавши суб'єкти законодавчого процесу перейдемо до наступного його невід'ємного елемента – об'єкта під яким ми будемо розглядати закон як різновид нормативно-правового акта. Закон є юридичною формою та ще одним невід'ємним елементом законодавчого процесу Азербайджанської Республіки.

Для того, щоб прийнятий закон дав очікувані результати у ході здійснення законодавчого процесу повинні бути дотримані певні вимоги до закону, перш за все, як до різновиду нормативно-правового акта. Такі вимоги можна віднайти у положеннях Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» [76]. Так, зокрема, з аналізу відповідних положень вказаного закону, можна дійти висновку про те, що закон повинен бути внутрішньо узгодженим, логічно збудованим і відповідати основам законодавчої техніки. При викладі правових норм у тексті закону слід уникати як надмірно узагальнених, так і надмірно деталізованих формулювань, а також дублювання нормативних приписів і їх множинності по одному і тому ж питання. Виклад норми має бути лаконічним, переважно ствердним і в теперішньому часі. Терміни і поняття, що використовуються в тексті повинні бути зрозумілими і однозначними. Разом з тим, при викладі тексту спочатку розміщуються більш загальні, а потім більш конкретні положення. Назва закону акта (його структурного елемента) має бути лаконічною, чітко сформульованою і відображати основний зміст даного акту (Структурного елемента) [76]. Крім того, такий законопроект обов'язково має містити обґрунтування необхідності прийняття нового закону (його завдання та очікувані наслідки), перелік нормативно-правових актів скасування, зміну, доповнення чи прийняття яких потребуватиме прийняття законопроекту та його перетворення у закон. Дотримання зазначених правил перевіряється комісіями Міллі Меджлісу [15, с. 457].

Зауважимо також, що законопроекти, підготовлені в органах виконавчої влади, проходять антикорупційну експертизу в Апараті Кабінету Міністрів з обов'язковим залученням до її проведення Міністерства юстиції та інших міністерств. В результаті всі законопроекти, прийняті парламентом і спрямовані Президенту, повторно проходять правову експертизу у відділі з питань законодавства і правової експертизи адміністрації Президента Азербайджанської Республіки.

Крім того, важливе значення має дотримання принципів законодавчого процесу, які є його методологічною основою. Зауважимо, що фундаментальне значення в аспекті здійснення законодавчого процесу мають принципи, як законодавчої діяльності загалом, так і законодавчого процесу, зокрема. Адже вони, маючи величезний вплив на весь процес підготовки законодавчих актів, їх видання, встановлення гарантій, дотримання правових вимог, їх забезпечення, служать основним орієнтиром. Законодавчий процес, як процес нормопроєктування, базується на сформованих часом і досвідом юридично закріплених правилах та традиціях нормопроєктування. Для прикладу, якщо держава відступає від принципу законності або створює проекти нормативно-правових актів не здатні ефективно регулювати суспільні відносини, державна влада послаблює власний авторитет та знижує рівень суспільної довіри [53]. Адже саме від ступеня їх дотримання у прямій залежності перебуває рівень злагодженості, стабільності та ефективності будь-якої правової системи. Принципи утворюють своєрідну знакову систему координат для органу законодавчої влади, дисциплінують його, а також дозволяють уникнути прийняття ним допоміжних рішень, свавілля і неправомірного тлумачення закону. Вони сприяють усуненню неузгодженості та протиріч між окремими правовими приписами і, як наслідок, підвищенню якості законодавства в цілому.

Системний аналіз окремих конституційних норм дає змогу виділити основні принципи законодавчого процесу, закріплені в Основному Законі Азербайджанської Республіки. Хоча, окрема стаття присвячена безпосередньо принципам законодавчого процесу у Конституції Азербайджанської Республіки

відсутня. Так, зокрема, у ч. 1 ст. 149 Конституції зазначається, що нормативно-правові акти повинні ґрунтуватися на праві та справедливості. Звідси випливає, що законодавчий процес парламенту Азербайджанської Республіки базується, перш за все, на принципах права та справедливості. У даному контексті необхідно відзначити, що справедливість є філософсько - етичною категорією. Даний принцип є провідним моральним принципом, що створює ядро моральної основи суспільства. Загалом, категорія «справедливість», будучи оціночною категорією, тісно пов'язана з соціально-економічним устроєм суспільства. Дана оцінчна категорія в різні соціально-економічні епохи трактується по-різному [81; 33]. Тільки правова держава, що створює умови для всебічного розвитку демократії, захисту прав і свобод людини і громадянина, верховенства закону, дотримання всіма законності, може забезпечувати втілення суспільної справедливості.

Якщо апелювати до літературних джерел, то їх аналіз свідчить про те, що азербайджанські науковці не розглядають принципи законодавчого процесу як окрему категорію, при цьому виокремлюючи дві групи принципів правотворчого процесу. Так, для прикладу, Е. Е. Газвінова [38] вважає, що принципи правотворчості Азербайджанської Республіки, виходячи з критеріїв закріплення в нормативно-правових актах, можна розділити на:

- принципи правотворчості, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки;
- принципи правотворчості, закріплені у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти».

Запропонована класифікація є цілком логічною. Проте, на наш погляд, не повною з позиції законодавчого процесу. З огляду на це, частково погоджуючись з думкою Е. Е. Газвінової, вважаємо за доцільне зазначити щодо недоречності залишати поза увагою принципи визначені Внутрішнім Регламентом законодавчого органу Азербайджанської Республіки.

Керуючись наведеним, з нашої точки зору, доцільно виокремити три групи принципів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки:

- принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки (принцип гуманізму; принцип рівності прав і свобод кожного; принцип відповідності праву та справедливості; принцип законності);

- принципи законодавчого процесу, закріплені у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» (відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загальнодержавних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; демократичності та прозорості нормотворчої діяльності; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин);

- принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу (гласності, політичного плюралізму та багатопартійності, вільного обговорення та незалежності рішень; плановості законодавчих робіт).

Зауважимо, що нині чинне законодавство Азербайджанської Республіки не містить переліку принципів саме законодавчого процесу. У той же час, як нами було з'ясовано раніше, законодавчий процес є похідним від нормотворчої діяльності, а отже обов'язковим є також дотримання принципів нормотворчої діяльності визначених ст. 149 Конституції Азербайджанської Республіки, де зазначається, що усі нормативно-правові акти мають базуватися на праві та справедливості (ч. 1 ст. 149) [77]. Отже, і закони мають відповідати праву та справедливості. Передбачається у конституційних положеннях й принцип відповідності Конституції Азербайджанської Республіки (ч. 2 ст. 149), який за своєю сутністю є принципом законності.

Деякі принципи закріплені також в інших статтях Конституції Азербайджанської Республіки. Так, зокрема, у ст. 12 Конституції

Азербайджанської Республіки закріплено принцип гуманізму, що виражається в спрямованості видаваних нормативних актів на захист прав і свобод громадян, на максимальне задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб. Цьому підтвердженням служить наступне положення: «Забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Гідний рівень життя громадян Азербайджанської Республіки - вища мета держави» [77]. У той же час, у ст. 25 закріплено принцип рівності. Сутність даного принципу зводиться до того, що чоловіки і жінки мають рівні права і свободи. Держава гарантує рівність прав і свобод кожного, незалежно від раси, національності, релігії, мови, статі, походження, майнового стану, службового становища, переконань, належності до політичних партій, профспілковим та іншим громадським об'єднанням. Забороняється обмежувати в правах і свободах людини і громадянина, виходячи з расової, національної, релігійної, мовної приналежності, приналежності до національних меншин, походження, переконань, політичної і соціальної приналежності [77]. Зауважимо, що наведений перелік принципів не є вичерпним.

Також обов'язковим є дотримання принципів визначених у ст. 8 Конституційного Закону «Про нормативно-правові акти»:

- відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів;
- відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів;
- пріоритету загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права;
- пропорційності;
- відповідальності державних органів перед громадянами;
- демократичності та прозорості нормотворчої діяльності;
- несуперечності нормативних правових актів;
- захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості;
- систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин [76].

Своєю чергою, системний аналіз положень Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки дає змогу для висновку про закріплення у ньому принципів законодавчої діяльності, серед яких: принцип гласності, принципи політичного плюралізму та багатопартійності, принципи вільного обговорення та незалежності рішень (ст. 1); плановості законодавчих робіт (ст. 7) і т. д.

Крім того, на наш погляд, важливе значення у діяльності законодавчої влади Азербайджану відіграє принцип правової визначеності. Варто зазначити, що Міллі Меджліс не лише визнає наявність даного принципу, а й враховує його у своїй діяльності, зокрема, у процесі розробки законів [41, с. 68]. Відповідний принцип закріплено у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти». Зокрема, відповідно до положень вказаного закону до законів пред'являється вимога сутності якої зводиться до того, що проекти нормативно-правових актів мають обов'язково пройти експертизу, а правова техніка нормативно-правових актів має відповідати певним вимогам [76]. Як слушно зауважується в наукових колах, законодавчі положення, які не відповідають критерію правової визначеності неминуче призводять до суперечливої правозастосовної практики, створюючи можливість неоднозначного трактування та довільного застосування норм права. Як наслідок – порушення конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян [41, с. 33].

Слід зазначити, що на суб'єкти законодавчого процесу, як суб'єкти правотворчості, покладено обов'язок відображати у виданих правових нормах закономірності, динаміку соціуму. Разом з тим, вони зобов'язані вивчати об'єктивні закономірності не з метою прямого перенесення їх до змісту закону, а з метою пошуку, на підставі цих закономірностей, раціональних способів задоволення власних потреб, потреб соціуму, а також побудови регулювання оптимальним чином. Кожен етап формування права має супроводжуватися узгодженням інтересів індивідів, соціальних груп, держави і суспільства при виборі варіанту правової моделі. Оволодіння технікою узгодження інтересів

важливо не тільки на внутрішньодержавному, а й на міжнародному рівнях при визначенні нових форм міжнародного правового порядку [37, с. 21].

Насамкінець, зауважимо, що станом на березень 2022 року в Азербайджанській Республіці активно дискутується питання щодо надання права законодавчої ініціативи Омбудсмену Азербайджанської Республіки [81]. Така пропозиція, на наш погляд, є доволі слушною та має цінність не лише в аспекті її реалізації у законодавстві Азербайджанської Республіки, а також у контексті її запозичення законодавцем України.

Отже, підсумовуючи результати дослідження елементів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, можна зробити наступні висновки: складові законодавчого процесу за законодавством Азербайджанської Республіки слід розглядати через суб'єктно-об'єктну складову. При цьому, якщо суб'єктна складова відзначається полісемічністю, то об'єктна складова – категорія моносемічна. Так, зокрема, якщо до суб'єктів законодавчого процесу можна віднести: народ Азербайджанської Республіки, парламент, депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, Президента Азербайджанської Республіки, Верховний Суд Азербайджанської Республіки, 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право, прокуратуру Азербайджанської Республіки, Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, то об'єкт законодавчого процесу єдиний – відповідний нормативно-правовий акт - закон. При цьому, питання об'єктної складової, з огляду на її моносемічність, врегульовано, на відміну від суб'єктної, порівняно краще. Адже питання участі у законодавчому процесі Азербайджанської Республіки Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки не розписується, за винятком вказівки щодо визнання за вказаними суб'єктами права законодавчої ініціативи. Хоча, не можна визнати досконалим й регулювання об'єктної складової, з огляду на залишення деяких її аспектів поза увагою законодавця

Азербайджанської Республіки. Це обумовлює потребу внесення відповідних законодавчих змін та доповнень.

2.4. Проблеми та шляхи вдосконалення правового забезпечення та практики законодавчого процесу Азербайджанської Республіки

Разом зі збільшенням частки законів зросла й їх роль в азербайджанському суспільстві. За останнє десятиліття закон насправді став основним і провідним джерелом права Азербайджанської Республіки, провідним регулятором найважливіших сфер життя азербайджанського суспільства. Однак кількісне збільшення законів призвело до надмірної поспішності в їх прийнятті, до зниження якості прийнятих законів. У той же час, законодавчий процес в Азербайджанській Республіці характеризується прагненням до побудови правової, демократичної держави, що вимагає підвищеної уваги до якості і доцільності прийнятих нормативно-правових актів, гласності та професіоналізму, а також залученням наукової громадськості до розробки та обговорення законодавчих актів. Разом з тим, він не позбавлений проблем, про що свідчать недоліки сучасного законодавства та, відповідно, труднощі правозастосування. Наявність колізій і вакуумів, абстрактність прийнятих нормативно-правових актів значно ускладнюють правозастосовний процес Азербайджанської Республіки.

Аналіз літературних джерел свідчить про те, що проблеми, як і шляхи вдосконалення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, неодноразово привертала увагу науковців. Серед яких, зокрема: Т. З. Алієв [14], У. З. Гулієв [49], Р. К. Джебраїлов [52], Ю. Г. Арзамасов [18] та ін.

Водночас все ще чимало аспектів потребують подальшого вивчення та перегляду. Це обумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя з даного питання.

Враховуючи наведене та з метою вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки перейдемо безпосередньо до вивчення проблем та шляхів вдосконалення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки.

Насамперед, зауважимо, що ефективність законодавчого процесу, як і якість законодавства, та, відповідно, ефективність правозастосовного процесу, безпосередньо залежить від того, наскільки чіткою та узгодженою є робота суб'єктів законодавчого процесу та належне правове і організаційне забезпечення їх діяльності. Втім, як правове, так і організаційне забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки все ще потребує удосконалення.

У контексті досліджуваного питання варто відзначити, що механізм забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки часто дає збої. З огляду на це, цілком логічно, що питання удосконалення законодавчої бази в даний час піднімається на найвищому державному рівні [49, с. 73].

Проаналізувавши напрацювання науковців Азербайджанської Республіки, можна зробити висновок, що до практичних гарантій «працездатності закону» азербайджанські вчені відносять:

- по-перше, наявність відповідної юридичної процедури;
- по-друге, усунення прогалин у праві;
- по-третє, усунення колізій нормативно-правових актів [14];

Цілком підтримуємо даний підхід. Слід зазначити, що вказані вимоги є безумовними, адже без їх дотримання у ході законодавчого процесу прийнятий закон не дасть очікуваних від нього результатів. Недотримання відповідних правил ускладнює застосування норм. Проте, на жаль, дотримання зазначених гарантій в Азербайджанській Республіці наразі залишається проблемним. Адже незважаючи на досить чітку регламентацію процедури прийняття законів, в Азербайджанській Республіці існують певні проблеми. Це, зокрема: розробка нормативно-правових актів у вузькому колі, підготовка некваліфікованих законопроектів заради зовнішньої демонстрації своєї старанності; поспішність

прийняття законів; дефекти безпосередньо техніки підготовки законопроектів; численність законів про внесення змін і доповнень до чинних актів за короткий проміжок часу [52, с. 77]; недосконалість законодавства у частині регулювання ходу законодавчого процесу на кожній стадії окремо, реалізації права законодавчої ініціативи; недостатність принципів законодавчої техніки та їх недотримання.

У даному контексті цілком слушним видається зауваження Р. К. Джебраїлова про те, що завдання забезпечення ефективної дії законів повинне вирішуватися на стадії складання їх проєкту [52, с. 75]. Так, зокрема, у світлі зростання числа нормативних правових актів дуже важливим при їх підготовці є дотримання наступних правил законодавчої (юридичної) техніки: єдність змісту правової норми та форми її вираження; логічна послідовність викладу, взаємозв'язок нормативних приписів, які розміщені в одному нормативно-правовому акті; відсутність внутрішніх протиріч; максимальна компактність викладу норм права при глибині та всебічності відображення їх змісту; ясність та доступність мови нормативних актів; точність і визначеність формулювань і термінів, вживаних у текстах законів. Слід зазначити, що порушення вказаних правил законодавчої техніки може призвести до виникнення прогалин та колізій у законах, неточностей, та, як наслідок, зниження ефективності самого законодавства, падіння довіри до системи права та законодавчого органу в цілому.

У контексті досліджуваного питання уваги також заслуговує пропозиція азербайджанських науковців щодо необхідності внесення доповнень до Конституції, що стосуються вимоги освіти кандидатів у депутати до Міллі Меджлісу. Адже нині ні у положеннях Конституції Азербайджанської Республіки, ні у положеннях поточних законів, що регулюють діяльність депутатів, ні у положеннях Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу нічого не згадується про освіту [37, с. 19]. Таких висновків можна дійти проаналізувавши положення зазначених нормативно-правових актів.

З огляду на вищевказане, на наш погляд, дана пропозиція видається цілком слушною. При цьому, вважаємо за доцільне в якості обов'язкової вимоги вищу юридичну та освіту, що здобувалася на відповідній освітній програмі або в межах спеціалізації. Адже депутати представляючи народ, приймають важливі для країни закони, що стосуються різних сфер суспільного життя.

Разом з тим, у даному контексті, уваги заслуговує пропозиція щодо навчання майбутніх юристів «нормографії». Такі нововведення пропонує Ю. Г. Арзамас, який наголошує у своїх дослідженнях на необхідності для підвищення якості підготовки юристів ввести до навчального плану новий курс - «Нормографія», мета якого - вивчити належні правила, прийоми, засоби, методики підготовки нормативних актів різних видів [18, с. 102].

Удосконалення потребує також регулювання принципів як основних засад на яких має базуватися законодавчий процес. Адже нині відповідні положення нормативно-правових актів, що регулюють законодавчий процес відзначаються недостатністю та розпорошеністю. Так, зокрема, як нами зазначалося раніше, окремі принципи законодавчого процесу розміщені у різних статтях Конституції Азербайджанської Республіки. Хоча, у ст. 8 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» міститься вказівка на ст. 149.

При цьому, як слушно зауважується в науковій літературі, наразі у законодавстві Азербайджанської Республіки не знайшла відображення ще низка важливих принципів на яких має базуватися законодавчий процес. Це, зокрема: професіоналізм, науковість; ефективність і оперативність у правотворчій діяльності; принцип технічної досконалості; принцип об'єктивної обґрунтованості; принцип планування і програмного забезпечення; принцип використання правового досвіду [38, с. 35-36]. Підтримуючи таку позицію вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до вище розглянутих нормативно-правових актів, які визначають принципи законодавчого процесу. Адже на практиці простежується їх застосування. Так, для прикладу, останнім часом законодавчий орган Азербайджанської Республіки звернув увагу на принцип

професіоналізму. Так, в процесі прийняття закону «Про репродуктивне здоров'я» Комітет охорони здоров'я при парламенті звернувся до релігійних установ, для з'ясування їх думки з даного приводу [2]. З цього приводу голова Комітету охорони здоров'я Міллі Меджлісу Ахліман Амірасланов на заході «Роль наших звичаїв у формуванні інституту сім'ї» сказав: «Суспільство має знати, що проти ухвалення закону «Про репродуктивне здоров'я» виступало Управління Мусульман Кавказу. У зв'язку з обставиною Управління Мусульман Кавказу та Державний Комітет у справах релігійних установ провели зустріч, обговорили питання, що породжують занепокоєння. Було сказано, що сутність цього питання нам не пояснили. Нині, в результаті нашої зустрічі, вони нам повідомили, що відображені в законопроекті положення не суперечать Ісламу. З цієї причини і Державний Комітет у справах релігійних установ, і голова Управління Мусульман Кавказу Аллахшюкюр Пашазаде дали згоду на цей законопроект» [67].

Слід зазначити також, що недостатньо врегульованими на законодавчому рівні нині залишаються питання реалізації права законодавчої ініціативи Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки. Така ситуація, на нашу думку, вкотре підтверджує відсутність належного правового забезпечення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки та аж ніяк не сприяє ефективному здійсненню законодавчої діяльності, що є запорукою ухвалення якісних законів. Як наслідок – проблеми правозастосування. Тому дана ситуація потребує відповідної реакції з боку законодавця.

Вивчаючи проблеми та шляхи удосконалення законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, не можна оминати увагою інститут лінгвістичної експертизи. Досвід Азербайджанської Республіки у частині встановлення на законодавчому рівні обов'язковості здійснення лінгвістичної експертизи проєктів нормативно-правових актів, на наш погляд, цілком виправдано можна визнати важливим кроком на шляху вирішення проблеми лінгвістичної

недосконалості законів. Зокрема, маємо на увазі главу 10 «Обов'язкова лінгвістична експертиза проєкта нормативного правового акта» Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» [76]. Втім, системний аналіз положень цієї глави засвідчив наявність законодавчих прогалин з цього приводу. Так, зокрема, відсутня вказівка на суб'єкт проведення лінгвістичної експертизи, механізм забезпечення дотримання положень щодо обов'язковості лінгвістичної експертизи у вигляді відповідальності за порушення даної законодавчої вимоги, строки проведення такої експертизи. При цьому, у законодавчій базі Азербайджанської Республіки відсутні інші нормативно-правові акти, які б більш детально врегулювали дане питання заповнивши цю законодавчу прогалину. Аналогічна ситуація й щодо інших передбачених законом експертиз нормативно-правових актів [239, с. 8].

На наш погляд, зазначену законодавчу прогалину можна вирішити двома шляхами:

- 1) доповнити Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» відповідними положеннями;
- 2) деталізувати відповідні положення шляхом прийняття відповідних інструкцій щодо кожної з експертиз виключивши при цьому із положень Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» главу 10 та доповнивши його положення вказівкою на перелік обов'язкових експертиз нормативно-правових актів та, відповідно, інструкції.

Не можна визнати досконалим також Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу» [243]. Даний нормативно-правовий акт має низку недоліків, які потребують реакції з боку суб'єкта законодавчої ініціативи у вигляді відповідних змін. Так, у відповідності зі ст. 4.1 Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу», передбачається, що для реалізації права громадян на ініціювання законопроєкту створюється Ініціативна група з числа не менш ніж 300 громадян Азербайджанської Республіки, які мають право внести

проект до Парламенту. Крім того, члени Ініціативної групи повинні зібрати підписи не менше 40 000 мають право голосу виборців Азербайджанської Республіки, а збір підписів повинен охоплювати не менше 60 виборчих округів і не менше 500 підписів повинні бути зібрані від кожного виборчого округу [243]. Вказані положення викликали обурення серед громадськості. На думку громадськості Азербайджанської Республіки, зазначені вимоги, викладені в законопроекті, створюють значні перешкоди для реалізації права законодавчої ініціативи та участі громадянського суспільства в процесі прийняття рішень [251]. Складно не погодитися з такою думкою. Хоча, вказаний закон загалом безперечно є кроком уперед на шляху до удосконалення правового регулювання реалізації права законодавчої ініціативи громадян. Адже доволі тривалий час його процедура, попри законодавче закріплення у положеннях Конституції Азербайджанської Республіки за громадянами права законодавчої ініціативи, не була детально визначена.

Відповідної реакції з боку законодавця Азербайджанської Республіки також потребує проблема затягування процесу прийняття деяких законів. Як приклад затягування процесу прийняття деяких законів можна привести прийняття довгоочікуваного Закону Азербайджанської Республіки від 19 червня 2009 року «Про освіту». І такий випадок не поодинокий. З огляду на це, логічно було б законодавчо передбачити механізм протидії такому явищу, наприклад, за допомогою інституту відповідальності.

Не у достатній мірі в даний час також забезпечується доступ громадськості до актуальної інформації про законодавчу діяльність та законодавчий процес. З огляду на це, законодавча діяльність і процес прийняття рішень лише частково прозорі для громадськості. Так, зокрема, як правило, більшість законопроектів і стенограми засідань Міллі Меджлісу доступні для ознайомлення на офіційному сайті Міллі Меджлісу [239]. Разом з тим, стенограми дебатів парламентських комітетів не публікуються. Замість цього, журналістами, присутніми на засіданні, публікуються лише короткі резюме обговорень та рішень парламентських комітетів. При цьому, можливість бути присутніми мають

представники лише деяких засобів масової інформації, що пройшли акредитацію Міллі Меджлісу, і депутати зазвичай звертаються саме до них. Ці засоби масової інформації запрошуються для участі в пленарних засіданнях, а також на засіданнях постійних парламентських комітетів [247]. Зважаючи на таку ситуація, на наш погляд, дещо сумнівним видається дотримання принципу прозорості законодавчого процесу.

Не можна визнати досконалою також і взаємодію законодавчої влади та громадян в аспекті законодавчого процесу, якщо розглянути це питання через призму звернень та консультацій. Міллі Меджліс зазвичай проводить консультації з відповідними державними структурами перед прийняттям відповідних законопроектів і в низці випадків з громадянським суспільством. Наприклад, широко обговорювалися з громадянським суспільством суттєві поправки до податкового законодавства, а також Закон про участь громадськості [262].

Варто також відзначити відкриття у лютому, за сприянням Меджлісу, проекту «Парламент волонтерів – Азербайджан, 2019», що був розроблений з метою приваблення молодих людей до діяльності парламенту, отримання ними можливості вивчити законодавчі процеси, висунути законопроекти, відвідати засідання парламентських комітетів, зустрітися з депутатами Меджлісу. Це дозволяє сфокусуватися на вирішенні справжніх та нагальних проблем населення, відкриває дорогу у політику та юриспруденцію молодим і ще незаангажованим особам, піднімає рівень освіченості громадян, бореться із правовим нігілізмом та байдужістю до долі країни та її майбутнього, а також відкриває нетривіальний підхід до законотворення [81, с. 7].

Цікавим також є досвід пов'язаний з ухваленням відповідної програми, спрямованої допомогти членам парламенту залучити громадськість до законодавчого процесу. Програма та ініціатива місцевих соціальних служб ввели процедури публічних слухань для громадян і неурядових організацій, які сприяють спілкуванню між членами парламенту та громадянами. У рамках

програми було розроблено, видано та поширено в Міллі Меджлісі навчальні посібники [118].

Однак попри зазначені позитивні кроки, вільна взаємодія між депутатами та громадськістю їх виборчих округів Азербайджанської Республіки ще потребує подальшого удосконалення [254].

Отже, підбиваючи підсумки, можна зробити висновок про те, що наразі, як законодавчий процес Азербайджанської Республіки не позбавлений проблем, які все ще потребують розв'язання. Це, зокрема, проблеми правового регламентування та кадрового забезпечення. Так, зокрема, чимало аспектів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки залишилися поза увагою законодавця цієї країни: не знайшла відображення ще низка важливих принципів на яких має базуватися законодавчий процес; відсутні вимоги щодо освіти депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; недостатньо врегульованими на законодавчому рівні нині залишаються питання реалізації права законодавчої ініціативи Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки; відсутня вказівка на суб'єкт проведення лінгвістичної експертизи, механізм забезпечення дотримання положень щодо обов'язковості лінгвістичної експертизи у вигляді відповідальності за порушення даної законодавчої вимоги, строки проведення такої експертизи тощо.

Попри це, досвід Азербайджанської Республіки, з огляду на порівняно краще нормативно-правове забезпечення у вказаних сферах, має чималу цінність для України.

Висновки до Розділу 2

На підставі даних отриманих у результаті системного аналізу нормативно-правової та науково-теоретичної бази за темою дослідження доходимо таких висновків:

1. Законодавчий процес Азербайджанської Республіки регламентується низкою нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу та досить детально визначають вимоги щодо розробки та прийняття проєктів законів, участі громадськості у законодавчому процесі і т. д.: Конституція Азербайджанської Республіки, Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», Закон Азербайджанської Республіки «Про статус депутата Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про комітети Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про участь громадськості», Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу», Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про права людини», Внутрішній Регламент Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки.

2. Законодавчий процес Азербайджанської Республіки включає такі стадії: планування законодавчого процесу; законодавча ініціатива (розробка проєкту законодавчого акта); прийняття (видання) нормативно-правового акта; підписання нормативного акту Президентом Азербайджанської Республіки; внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки; опублікування нормативно-правового акта.

3. До суб'єктів законодавчого процесу можна віднести: народ Азербайджанської Республіки, парламент, депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, Президента Азербайджанської Республіки, Верховний Суд Азербайджанської Республіки, 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право, прокуратуру Азербайджанської Республіки, Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної

Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. Об'єктом законодавчого процесу є відповідний нормативно-правовий акт - закон.

Доцільно виокремити три групи принципів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки:

- принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки (принцип гуманізму; принцип рівності прав і свобод кожного; принцип відповідності праву та справедливості; принцип законності);

- принципи законодавчого процесу, закріплені у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» (відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загальнодержавних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; демократичності та прозорості нормотворчої діяльності; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин);

- принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу (гласності, політичного плюралізму та багатопартійності, вільного обговорення та незалежності рішень; плановості законодавчих робіт).

4. Наразі законодавчий процес Азербайджанської Республіки не позбавлений проблем, які все ще потребують розв'язання. Це, зокрема, проблеми правового регламентування та кадрового забезпечення. Так, зокрема, чимало аспектів законодавчого процесу Азербайджанської Республіки залишилися поза увагою законодавця цієї країни: не знайшла відображення ще низка важливих принципів на яких має базуватися законодавчий процес; відсутні вимоги щодо освіти депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; недостатньо

врегульованими на законодавчому рівні нині залишаються питання реалізації права законодавчої ініціативи Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки; відсутня вказівка на суб'єкт проведення лінгвістичної експертизи, механізм забезпечення дотримання положень щодо обов'язковості лінгвістичної експертизи у вигляді відповідальності за порушення даної законодавчої вимоги, строки проведення такої експертизи тощо.

5. Втім, в цілому сьогодні в Азербайджанській Республіці зроблено чимало в аспекті удосконалення законодавчого процесу країни. Україні варто було б звернути увагу на цей досвід.

РОЗДІЛ 3

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

3.1. Правове забезпечення законодавчого процесу в Україні

Аналогічно законодавчому процесу Азербайджанської Республіки, правова регламентація законодавчого процесу України забезпечується низкою нормативно-правових актів різною юридичної сили. Це, зокрема: Конституція України [80], Закон України «Про статус народного депутата України» [173], «Про комітети Верховної Ради України» [164], Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [155], Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [175], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [163], Регламент Верховної Ради України [190], Регламент Кабінету Міністрів України [191], Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України [141], Положення про Апарат Верховної Ради України [159] та низка інших нормативно-правових актів.

Аналіз наявної науково-теоретичної бази засвідчує, що питанню правової регламентації законодавчого процесу за законодавством України присвячено значну кількість наукових досліджень українських вчених, серед яких: М. Легін [95; 96], А. Голдовський [46], З. Погорелова [134], О. Ющенко [231], В. Шаповал [223] та багато інших.

Утім, більшість досліджень мають доволі обмежений характер та не враховують останніх законодавчих ініціатив та новел. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя.

Переходячи до безпосереднього вивчення окресленого питання, перш за все зазначимо, що найвищу юридичну силу серед усіх нормативно-правових актів в Україні, як і у сучасній Азербайджанській Республіці, має конституція. Конституція України, як Основний Закон нашої держави, посіла визначальне

місце в національній нормативно-правовій системі, стала невід'ємною частиною ціннісних орієнтирів суспільного життя України [210, с. 13-18]. Вона отримала, як відомо, достатньо високу позитивну оцінку в українському суспільстві та непогані відгуки на міжнародно-правовому рівні [69, с. 27].

Системний аналіз положень Конституції України [80] свідчить, що вони доволі детально регламентують основні елементи законодавчої процедури (стаття 94 Конституції України), а також коло суспільних відносин, які мають регулюватися виключно законами України (стаття 92 Конституції України), та коло суб'єктів права законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України).

У науковій літературі висловлюється думка щодо поділу зазначених конституційних норм, які визначають законодавчий процес, на такі групи:

1) група конституційних норм, які визначають процес розгляду законів та їх прийняття (частини 2, 3 ст. 94 Конституції України);

2) група конституційних норм щодо законодавчої компетенції Верховної Ради України (пункт 3 частини 1 ст. 85, де закріплено повноваження парламенту приймати закони; ст. 92, якою окреслено перелік питань, котрі можуть вирішуватись виключно законами України);

3) група конституційних норм, які встановлюють правила щодо внесення до неї змін (ст. 154–159) [96, с. 49-50].

Таку класифікацію нам пропонує Л. М. Легін [96, с. 49-50].

Безперечно, викладена вище позиція заслуговує на увагу в аспекті класифікаційних груп. Втім погодитися з її автором у повній мірі складно виходячи з наступних міркувань. За своєю структурою Конституція України складається з 15 розділів та 161 статті. Регулюванню законодавчого процесу присвячено розділ 4 «Верховна Рада України», де розміщено ст. 75-101. Однак, системний аналіз положень зазначених статей свідчить, що окремі аспекти законодавчого процесу регламентовано у ст. 93 та 94. Решта статей стосуються здебільшого Верховної Ради України як суб'єкта законодавчої влади, а також інших питань, які не стосуються безпосередньо законодавчого процесу. Основний Закон України не містить статті, яка б чітко визначала етапи чи коло

суб'єктів законодавчого процесу, тощо. Разом з тим, конституційною основою законодавчого процесу парламенту України є, насамперед, ст. 93 та ст. 94 Конституції України. Так, ст. 93 визначає, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово» [80]. Ст. 94 регламентує особливості підписання закону [80]. У п. 29 ст. 106 Конституції України зазначається, що «підписує закони, прийняті Верховною Радою України» [80], а у п. 30 ст. 106 Конституції України закріплено право вето Президента України: «має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» [80]. Як бачимо, запропоновані класифікаційні групи не враховують усіх конституційних положень, які тією чи іншою мірою все ж таки стосуються законодавчого процесу. Зокрема, поза увагою авторки залишилася ст. 106.

Разом з тим, цілком погоджуємося з думкою низки інших вітчизняних дослідників щодо відсутності системності регламентування досліджуваного питання в Основному Законі [29, с. 37]. З огляду на те, що положення щодо законотворчості містяться в різних її розділах і мають неоднаковий ступінь деталізації та обсяг [84]. Крім того, у контексті досліджуваного питання маємо відзначити, що аналогічно Конституції Азербайджанської Республіки, Основний Закон України також не містить статті присвяченої безпосередньо законодавчому процесу в цілому (мається на увазі через призму стадій законодавчого процесу).

Безпосередньо питання законодавчого процесу врегульовано у Регламенті Верховної Ради України (далі – Регламент, парламентський Регламент) [190], затвердженому Законом України від 10.02.2010 року №1861-VI [172] та, відповідно закон, прийнятий на його затвердження. Адже юридична сила парламентського Регламенту об'єктивно зумовлена юридичною силою акта, який він був затверджений – законом. Зауважимо, що зазначений Закон також

набув юридичної сили і був введений у дію в один і той самий день, що і Регламент, – у день їх офіційного опублікування. Відтак, між Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та власне Регламентом існує органічний зв'язок: один без іншого не може існувати; будь-які зміни до Регламенту, з огляду на форму його затвердження (закон), мають вноситися у формі законів, що підтверджує, зокрема і вітчизняна практика законотворчості. Закон про Регламент зміст останнього не викладає, а лише затверджує, а також забезпечує силу закону всім без винятку його нормам. Відтак, такий Регламент можна характеризувати як акт нормативно-допоміжного значення стосовно Закону про Регламент. Втім, зазначене зовсім не означає якогось применшення ролі та значення парламентського Регламенту, зведення його до рівня «другорядного» акта [73, с. 6-7].

Регламент парламенту є важливим джерелом та правовим інститутом парламентського права, який є специфічним регулятором відносин із дотримання парламентських, процедур (процедурних правовідносин). Оскільки у його положеннях доволі ґрунтовно регламентовано законодавчу процедуру. Виступаючи своєрідним «компенсаторним» актом Регламент, як слушно у даному контексті зауважує В. М. Шаповал, здійснює відповідне правове регулювання не «після» Конституції, а «разом» із Конституцією» [223, с. 164].

Так, зокрема, регламентуванню питання законодавчої процедури присвячено окремий розділ – Розділ IV. Змістовно цей Розділ Регламенту Верховної Ради України охоплює особливості:

- внесення та відкликання законопроектів;
- розгляду законопроектів у першому, другому та третьому читаннях;
- підготовки прийнятих законів до направлення їх на підпис Президентів України;
- повторного розгляду парламентом законів, вето ваних Главою держави;
- прийняття постанов та інших підзаконних актів Верховної Ради України;
- опублікування та зберігання актів, прийнятих Верховною Радою України.

Як впливає із змістовного аналізу відповідних регламентних норм, законодавча процедура в Україні є багатостадійним процесом, складним за своїм змістом і багатогранним за конкретними проявами та складовими елементами структури. Регламент пропонує нам чітко структуровану модель законодавчої процедури, а також містить нормативне визначення елементів та етапів цієї процедури як складного в організаційному відношенні процесу. Зрозуміло, що від того, наскільки правильно у такій процедурі встановлено послідовність операцій та дій, залежить її досконалість, оптимальність та ефективність. Від цього багато в чому залежить якість таких актів, ефективність правового регулювання ними відповідних суспільних відносин, додержання вимог конституційності та законності у побудові системи законодавства держави загалом.

Регламент регулює особливості реалізації права законодавчої ініціативи різними (як парламентськими, так і непарламентськими) суб'єктами, визначає деякі поняття, які використовуються під час законодавчої процедури, визначає, вимоги щодо оформлення законопроектів та супровідних документів до них, вимоги щодо попереднього розгляду проектів у комітетах Верховної Ради України, інститут повернення проекту акта парламенту суб'єктові права законодавчої ініціативи, вимоги про здійснення щодо проектів актів парламенту наукової та правової експертизи, тощо. Все це, безперечно, варто віднести до його позитивних властивостей.

Також детально розписано розгляд Верховною Радою України питань за спеціальною процедурою. Так, відповідно до Глави 26 розглядаються законопроекти про внесення змін до Конституції України. Стаття 150 Регламенту передбачає якщо у висновку Конституційного Суду України законопроект про внесення змін до Конституції України в цілому або його окремі положення визнано такими, що не відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а також у разі якщо у висновку Конституційного Суду України є застереження до положень законопроекту, Верховна Рада вирішує питання про подальшу роботу над законопроектом відповідно до закону про Регламент.

Оновлена редакція законопроекту надсилається до Конституційного Суду України для проведення повторної оцінки цього законопроекту (ст. 150 Регламенту). Відповідно до ст. 159 Конституції обов'язковій перевірці на відповідність статтям 157 і 158 Основного закону підлягає не тільки законопроект поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154, 155 і 156 Конституції України, але й усі можливі поправки, внесені на пленарному засіданні Верховної Ради України [214, с. 786].

Разом з тим, системний аналіз положень Регламенту дозволяє виокремити низку недоліків:

По-перше, згідно усталеного підходу до явища як законотворчості загалом, так і закону, зокрема, дефініції викладаються, зазвичай, у перших статтях цього-таки закону, а не в його середині, як це ми спостерігаємо в Регламенті;

По-друге, відсутність визначення таких базових для цього нормативно-правового акта дефініцій, як: «законодавча процедура», «законодавчий процес»;

По-третє, відсутність статті «стадії законодавчого процесу» чи «етапи законодавчого процесу», яка б чітко закріпила усі стадії/етапи законодавчого процесу у певній послідовності;

По-четверте, розділ 4 Регламенту розпочинається зі стадії законодавчої ініціативи. Тобто поза увагою залишається така важлива стадія законодавчого процесу як планування. Водночас, на нашу думку, незаперечним є той факт, що якісне законодавство неможливо розробити без належного аналізу проблем, варіантів і чітких цілей. У зв'язку з цим ми повністю погоджуємось із З. О. Погореловою, що більш ефективною формою підготовки законопроектів є їх планова підготовка, яка дозволяє заздалегідь продумати необхідну стратегію та вибрати правильну організацію роботи, зібрати кращих спеціалістів з відповідних питань, комплексно опрацювати проект, провести необхідні експертизи та громадські обговорення. Така планова робота по підготовці законопроектів могла бути правильно організована на основі оптимального співвідношення короткострокових планів підготовки законопроектів (скажімо, сесійних планів у парламенті чи короткострокових планів окремих робочих груп

по підготовці змін до тих чи інших галузей законодавства), середньострокових планів (річних планів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України чи окремих міністерств) і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п'ять років і більше: загальнодержавних програм розвитку законодавства, комплексних планів законопроектних робіт, планів Кабінету Міністрів України в окремих сферах законодавчого регулювання (до прикладу, Проект Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021 — 2025 роки, розроблений Мінфіном), довгострокових планів окремих міністерств [134, с. 26-27];

По-п'яте, Регламент Верховної Ради України не закріплює норм щодо прогнозування законопроектних робіт, проведення громадських обговорень та консультацій щодо проектів законів, строки підготовки та опрацювання законопроектів у парламенті, протидію законодавчому «поправковому спаму».

У контексті досліджуваного питання слід позитивно відзначити, що частково проблему надмірної кількості поправок було вирішено з ухваленням Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури» від 16.04.2020 року №561-IX [151]. Втім, це питання потребує подальших змін;

По-шосте, Регламент Верховної Ради України не регламентує питання надання висновків Венеціанською комісією. Такі висновки можна зарахувати до міжнародної експертизи. Висновки Венеціанської комісії належать до так званого «м'якого права». Однак, з огляду на зобов'язання, узяті Україною за міжнародним правом, вона має дотримуватися принципу *pactasunt servanda* (договорів слід дотримуватися), а тому врахування висновків Венеціанської комісії забезпечить укріплення принципу верховенства права в державі [44, с. 52];

По-сьоме, дискусійною видається редакція ч. 1 ст. 90 Регламенту, де зазначається: «Законопроект, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до

них нормативно-правових актів» [172]. Якщо до «інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів», на наш погляд, можна віднести Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах» від 08 лютого 2021 р. №19 [151] та, відповідно, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України (Додаток 1 до розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 року № 19) [141], то словосполучення «відповідно до вимог закону» викликає певне непорозуміння. Адже, попри численні спроби, спеціальне законодавство, яке б чітко визначало вимоги щодо проєктів законодавчих актів так і не було прийнято. Зокрема, маємо на увазі Закон України «Про закони та законодавчу діяльність» та Закон України «Про нормативно-правові акти». Отже, як бачимо, ст. 90 Регламенту закріплює вимоги стосовно законопроекту. Проте, це доволі помилкове враження. Адже ст. 90 «Оформлення законопроєктів, проєктів інших актів» Регламенту містить розмиту відсилочну норму, по суті на дотепер не прийнятий закон.

По-восьме, Регламент, визначаючи строки одержання експертних висновків, не передбачає оплати проведення наукової експертизи, що, як слушно зазначається у літературних джерелах [66, с. 60], не сприяє ретельності та відповідальності при її проведенні.

І, нарешті, по-дев'яте,, Регламент характеризується безсистемністю в аспекті регулювання стадій законодавчого процесу: положення, які регламентують стадії розпорошені по тексту.

Вивчаючи питання правової регламентації законодавчого процесу за законодавством України не можна оминати увагою також Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України [141].

Так, зокрема, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України (далі-Положення) містить розділ 6, окремо присвячений документуванню законодавчої процедури. Цей розділ структурно складається з трьох підрозділів:

Підрозділ 23. Реєстрація та робота з проєктами актів Верховної Ради України;

Підрозділ 24. Робота з прийнятими актами Верховної Ради України;

Підрозділ 25. Вимоги до оформлення акта Верховної Ради України.

Якщо закріплення у Положенні особливостей реєстрації та роботи з проєктам актів Верховної Ради України та роботи з прийнятими актами Верховної Ради України не викликає жодних зауваження та видається цілком логічним, то логічність закріплення вимог до оформлення актів Верховної Ради України, зокрема, проєктів законів, на наш погляд, є дещо сумнівною. Більш вдалим вважаємо підхід, за якого відповідні положення було б визначено на рівні закону України. Зокрема, Закону України «Про закон та законодавчу діяльність», про який детальніше йтиметься у підрозділі 3.4.

Так, відповідно до Підрозділу 25, Закон України, постанова, інший акт Верховної Ради України оформляються на відповідному бланку формату А4 з використанням гарнітури, що є загальнодоступною чи створеною на її основі.

Акт Верховної Ради України має такі основні реквізити:

- 1) зображення Державного Герба України;
- 2) назву виду документа (вид акта) (набирається великими літерами напівжирним шрифтом розміром 26 друкарських пунктів і розміщується по центру);
- 3) заголовок до тексту документа (назва акта) (відділяється від попереднього реквізиту трьома міжрядковими інтервалами і набирається по центру з великої літери шрифтом розміром 14 друкарських пунктів);
- 4) текст документа (відділяється від заголовка трьома міжрядковими інтервалами та набирається шрифтом розміром 14 друкарських пунктів через один міжрядковий інтервал);
- 5) підпис (містить назву посади, ініціал власного імені та прізвище Голови Верховної Ради України, набране великими літерами. Підпис відділяється від тексту документа трьома міжрядковими інтервалами і набирається у два рядки через один міжрядковий інтервал. Слова «Голова Верховної Ради» набираються

від межі лівого поля, а слово «України» вирівнюється по центру відносно цих слів і набирається під ними) [141].

Важливе значення в аспекті правової регламентації законодавчого процесу мають також постанови Верховної Ради України. Так, наприклад, 27 травня 2020 року експерти й представники парламенту обговорили пропозиції щодо основних підходів до планування та моніторингу законопроектної діяльності Верховної Ради України. 16 червня 2020 року постановою Верховної Ради України вже було затверджено План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік [169], а у лютому 2021 року - План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік [170].

Уваги заслуговує також розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» [159] та, відповідно, затвержене положення, яке конкретизує роль Апарату Верховної Ради України у законодавчому процесі.

Крім вищерозглянутих нормативно-правових актів, у контексті досліджуваного питання, варто також згадати про нормативно-правові акти, які мають опосередковане відношення до регулювання законодавчого процесу в Україні. Зокрема, маємо на увазі Закон України «Про статус народного депутата України» [173] та «Про комітети Верховної Ради України» [164]. Вказані закони визначають статус народних депутатів та комітетів Верховної Ради України як суб'єктів законодавчого процесу, відповідно.

До законів, які мають опосередковане відношення до регулювання законодавчого процесу, можна віднести також і Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [155], де у ст. 13 визначаються загальні засади застосування державної мови в нормативних актах, у тому числі й у законах, та Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [175], який визначає правовий статус тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, їх повноваження та організаційні основи діяльності.

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [163] та в Регламенті Кабінету Міністрів України [191] визначаються особливості процедури підготовки законопроектів і внесення їх урядом до парламенту. Зокрема відповідно до параграфу 70 урядового Регламенту законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, готуються Мін'юстом, іншими центральними органами виконавчої влади з дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради України.

Також слід згадати й про постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [154]. Цією постановою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, згідно з положеннями якого проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або консультації з громадськістю в електронному вигляді щодо проєктів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєво важливих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; забезпечують здійснення регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети та завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проєкти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо їх реалізації); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг або встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам закріпленого ними майнового права, об'єктам права власності, що належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних і

святкових дат, назв і дат історичних подій; щодо витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [154].

Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 року [164] визначає загальні положення здійснення функцій комітетів, у тому числі й законопроектної.

У контексті досліджуваного питання варто також відзначити, що правова регламентація законодавчого процесу, як і його організація, зазнали змін в умовах повномасштабної російсько-української війни, розпочатої рф 24 лютого 2022 року. Так, зокрема, відповідно до Постанови про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року [167], було внесено зміни до організації роботи парламенту та встановлено, що Верховна Рада України працює в режимі пленарного засідання безперервно. При цьому, проект закону, який би забезпечив можливість дистанційних засідань парламенту [179], станом на сьогодні, до порядку денного не включено. На наш погляд, відповідний закон доцільно було б прийняти якомога швидше. Адже його спрямовано на забезпечення роботи законодавчого органу у разі неможливості присутності народних депутатів України в будинку Верховної Ради України, що в умовах сьогодення має неабияке значення. Зокрема, проект закону передбачає, що у разі введення в Україні воєнного стану, засідання Верховної Ради України можуть проводитися віддалено в режимі відеоконференції (дистанційні засідання) із здійсненням відеофіксації народних депутатів України, які в режимі відеоконференції приєдналися до участі у такому засіданні. При цьому відкритість і гласність дистанційного засідання забезпечуватиметься шляхом його прямої трансляції по телебаченню і радіо, на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, а також в інший спосіб, що не суперечить законодавству (крім випадку проведення закритого дистанційного засідання). Передбачається, що під час дистанційного засідання проводиться голосування шляхом підняття руки із зазначенням народним депутатом України позиції «за», «проти» або «утримався». Після кожного голосування народного депутата

України визначений Лічильною комісією представник з її складу повідомляє про те, що волевиявлення народного депутата України зафіксовано.

Отже, підбиваючи підсумки, можна зробити висновок про те, що, аналогічно законодавчому процесу Азербайджанської Республіки правова регламентація законодавчого процесу України забезпечується низкою нормативно-правових актів різною юридичної сили. Втім за законодавством Азербайджану дане питання регулюється більш детально, а законодавство є більш досконалим, зокрема, в частині:

1) наявності діючого Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», адже в Україні такий закон досі не прийнято;

2) наявності діючого Закону Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу». Оскільки в Україні на сьогодні подібного закону не існує. Більше того, за законодавством України громадяни України не визнаються безпосередньо суб'єктами законодавчої ініціативи.

3) наявності у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про права людини» ст. 1, яка наділяє Уповноваженого з прав людини (Омбудсмана) Азербайджанської Республіки правом вносити пропозиції в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки про прийняття законів або перегляд законів з метою забезпечення прав і свобод людини, а також пропозицію про оголошення амністії.

3.2. Стадії законодавчого процесу України та їх характеристика

Аналогічно законодавчому процесу Азербайджанської Республіки, законодавчий процес в Україні є багатостадійним явищем. З огляду на це та враховуючи попередні результати проведеного дослідження, в дисертаційній

роботі доцільно визначити та більш детально розглянути стадії законодавчого процесу за законодавством України.

Насамперед, зазначимо, що питання стадій законодавчого процесу в Україні неодноразово привертало уваги українських науковців. Серед таких: З. Погорелова [135], Ю. Перерва [128], О. Зозуля [66], О. Кривецький [89], І. Словська [207] та багато інших.

Проте комплексні праці з даного питання наразі відсутні. Крім того, чимало аспектів цієї теми і досі залишаються поза увагою українських науковців. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя.

Переходячи до безпосереднього вивчення цього питання, насамперед, зауважимо, що у законодавстві України чіткий перелік стадій законодавчого процесу відсутній. У той же час, системний аналіз положень Розділу 4 Регламенту, який, як нами зазначалося вище, закріплює законодавчу процедуру, дає підстави для припущення, що законодавство України умовно виокремлює сім стадій законодавчого процесу:

- 1) внесення та відкликання законопроектів (Глава 18);
- 2) розгляд законопроектів у першому читанні (Глава 19);
- 3) розгляд законопроектів у другому читанні (Глава 20);
- 4) розгляд законопроектів у третьому читанні (Глава 21);
- 5) підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президенту України (Глава 22);
- 6) повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернених Президентом України (Глава 23);
- 7) опублікування законів, прийнятих Верховною Радою України (Глава 24).

Своєю чергою, для прикладу, стадію внесення та відкликання законопроектів, згідно з Регламентом, умовно можна поділити на підстадії: право законодавчої ініціативи (ст. 89); реєстрація законопроектів (ст.92); попередній розгляд законопроектів у комітетах (ст. 93); повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи (ст. 94); зняття

законопроектів з розгляду (ст. 95); включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради (ст. 96); заведення справи законопроекту (ст. 97); надання законопроектів народним депутатам (ст. 98); розгляд законопроектів Верховною Радою (ст. 102); експертиза законопроектів (ст. 103); відкликання законопроектів (ст. 104); визнання законопроектів відкликаними (ст. 105); визнання законопроектів відхиленими (ст. 107). Як бачимо, простежується деяка невідповідність та неузгодженість.

Крім того, Конституційний Суд України, визнає ініціювання законопроекту шляхом внесення його на розгляд Верховної Ради України початковою стадією законодавчого процесу [193]. Таку ж позицію можна віднайти у літературних джерелах [132; 207]. Отже, маємо ще одну дилему.

Разом з тим, важливе значення для створення цілісної, внутрішньо узгодженої системи законодавчих норм має планування. Важливість цього етапу законодавчого процесу підтверджується й Законом України «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України» від 03.10.2019 року № 162-ІХ, відповідно до положень якого Регламент було доповнено статтею 19-1 «Стаття 19-1. План законопроектної роботи Верховної Ради» [150].

Враховуючи викладене вище, на наш погляд, закріплений у Регламенті підхід щодо стадійності законодавчого процесу видається дещо сумнівним.

Зважаючи на це та підтримуючи висловлену вище позицію стосовно стадійності законодавчого процесу, за доцільне вважаємо проаналізувати стадійність законодавчого процесу в Україні через призму поділу його на такі стадії:

- 1) планування законодавчого процесу;
- 2) розробка концепції законопроекту;
- 3) розгляд законопроекту;
- 4) підписання та прийняття законопроекту;
- 5) опублікування закону і набрання ним чинності.

Враховуючи логіку дослідження, розпочати варто з першої стадії - **планування законодавчого процесу.**

Планування підлягає розгляду одночасно в двох взаємопов'язаних і взаємообумовлених аспектах. З одного боку – це планування законодавчої діяльності парламенту, а з іншого – планування законопідготовчих робіт. Звідси випливає, що планування в аспекті законодавчого процесу може розглядатися як нормативно врегульована скоординована діяльність суб'єктів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти, і поєднує в собі як планування законодавчої діяльності парламенту, так і планування законопідготовчих робіт суб'єктів законотворення. Як таке, планування законотворчості: дає змогу раціонально побудувати систему законодавства за рахунок першочергової підготовки та розгляду основних, системоутворюючих законопроектів; готує та розглядає проекти законів, близькі за обсягом до нормативних актів; сприяє оптимальній організації підготовки законопроектів, координації цієї діяльності, усуненню її дублювання, посиленню контролю за якістю та строками підготовки, підвищенню дисципліни виконавців, обмеженню вузькопрофільного лобізму в окремих сферах; забезпечує масштабну роботу з оновлення та систематизації законодавства, усунення прогалин у законодавчому регулюванні, усунення множинності законів, скасування застарілих норм.

Щорічно на початку чергової сесії, яка починається в перший вівторок лютого, Верховна Рада України затверджує за поданням Голови Верховної Ради України план законодавчої роботи Верховної Ради України, погоджений з Погоджувальною радою з урахуванням пропозицій комітетів, узагальнених Апаратом Верховної Ради України. Комітети до 31 грудня року, що передує поточному, подають пропозиції з питань, що потребують законодавчого врегулювання, з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законодавчої роботи Кабінету Міністрів України [150]. Варто зазначити, що план роботи Верховної Ради України щодо законопроекту має містити перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності

розроблення законопроекту, орієнтовну назву законопроекту та строки його подання, осіб, відповідальних за розроблення законопроекту, відомості про черговість внесення та розгляду законопроектів. План законодавчої роботи Верховної Ради України враховується при формуванні та внесенні змін до порядку денного сесії Верховної Ради України [150]. У січні поточного року наприкінці чергової сесії Верховної Ради України комітети відповідно до календарного плану сесії Верховної Ради України подають до Верховної Ради України письмовий звіт про стан виконання план законодавчої роботи Верховної Ради на попередній рік [150]. Отже, планування законопроектної роботи, хоча й не визнається нині чинним законодавством України окремою стадією законодавчого процесу, проте станом на сьогодні вже доволі детально регламентується.

Наступна стадія – **розробка концепції законопроекту**, яка розпочинається із реалізації права законодавчої ініціативи суб'єктом такого права. Проаналізувавши законодавство України можна дійти висновку про те, що до переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи ним віднесено: Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України (стаття 93 Конституції України [80]). На нашу думку, наведений перелік необґрунтовано обмежено. Однак детальніше це питання ми розглянемо далі по тексту.

У контексті досліджуваного питання необхідно також з'ясувати сутність поняття «законодавча ініціатива». З цього приводу заслуговує уваги підхід, який нам пропонує В. І. Плакса: «законодавча ініціатива – це стадія законодавчого процесу, що передбачає реалізацію права подання до Верховної Ради України проєктів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів визнаними законодавством суб'єктами, а «право законодавчої ініціативи» необхідно розглядати як передбачену законодавством можливість подання до Верховної Ради України проєктів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів» [132, с.

125]. Цілком погоджуємося з наведеним тлумаченням, оскільки воно дозволяє скласти чітке уявлення щодо сутності розглядуваних явищ.

Виходячи з положень законодавства України можна дійти висновку, що під законодавчою ініціативою, варто розуміти внесення Президентом України, народним депутатом України або групою народних депутатів України та Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України:

- 1) проєктів законів, постанов;
- 2) проєктів інших актів Верховної Ради;
- 3) пропозицій до законопроєктів;
- 4) поправок до законопроєктів.

Таких висновків можна дійти проаналізувавши положення ст. 93 Конституції України та ст. 89 Регламенту України [190].

Разом з тим, у науковій літературі [128, с. 13] висловлюється пропозиція поділу стадії законодавчої ініціативи на низку підстадій:

- 1) внесення документа законодавчої ініціативи уповноваженим суб'єктом до законодавчого органу;
- 2) його реєстрація, перевірка на відповідність вимогам регламенту та на належне обґрунтування або розробку;
- 3) повернення документа Головою Верховної Ради України, Першим заступником, заступником ініціаторові із зазначенням причин повернення, якщо документ не відповідає встановленим вимогам;
- 4) якщо документ витримав перевірку – поширення його серед депутатів та передача на опрацювання комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям Верховної Ради;
- 5) включення законопроєкту до порядку денного сесії Верховної Ради.

Зауважимо, що в Україні фактично спостерігаються тенденції коли більшість законопроєктів реєструються народними депутатами. Серед прийнятих законопроєктів частка «депутатських» також значно переважає. Так, у Верховній Раді ІХ скликання народними депутатами зареєстровано 2480 (86%),

Кабінетом Міністрів 311 (10%), Президентом 109 (4%) законопроектів, серед прийнятих в цілому [188].

Законодавче регламентування цього етапу законодавчого процесу має певні недоліки, серед яких особливу увагу слід звернути на діяльність щодо внесення законопроекту на розгляд парламенту. Практично необмежене право парламентарів вносити законопроекти з будь-якого питання, законопроекти на заміну раніше поданих, відсутність дієвого контролю за дотриманням вимог Положення про розроблення та подання законопроектів призводять до ситуації, коли лише 10 -20% поданих проектів стають законами, а решта створює надмірне навантаження на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України. При цьому більшість проектів – це зміни до існуючого законодавства, а не якісно нові рішення [110]. Отже, законодавство у цій сфері потребує удосконалення метою якого має бути протидія зловживанням правом законодавчої ініціативи [7, с. 43]. Зокрема, пропонуємо у складі Апарату Верховної Ради України утворити новий структурний підрозділ уповноважений на здійснення контролю у відповідній сфері.

У подальшому внесений суб'єктом законодавчої ініціативи законопроект реєструється та перевіряється на відповідність вимогам регламенту та на належне обґрунтування або розробку. Серед недоліків регламентування цього етапу відсутність у Верховній Раді України Національного реєстру законодавчих пропозицій (проект Положення про реєстр розроблений Інститутом законодавства Верховної Ради України), який би забезпечив можливість своєчасно помітити та усунути невідповідності та протиріччя між проектами, дублювання, прогалини, відібрати найбільш ефективні пропозиції, забезпечити необхідний контроль за станом обговорення законопроекту в парламенті.

Законопроект, внесений до Верховної Ради, реєструється в Апараті Верховної Ради. Законопроект, внесений з дотриманням вимог статей 90, 91 цього Регламенту, реєструється в Апараті Верховної Ради в день його внесення. У прийнятті на реєстрацію законопроекту має бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням вимог статей 90, 91 цього Регламенту, а також якщо

законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених цим Регламентом. Пропозиції, поправки, висновки до законопроектів подаються до Апарату Верховної Ради або безпосередньо до комітету чи до тимчасової спеціальної комісії, які визначені головними з відповідних законопроектів. Усі зареєстровані законопроекти та супровідні документи вводяться Апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради [190].

Реєструється законопроект підрозділом Апарату Верховної Ради України із одночасною перевіркою вимог до оформлення законопроекту та супровідних документів до нього. На сьогоднішній день, виходячи із даних, наведених у розділі щодо стану справ у сфері законопроектної роботи в Україні, можливо зробити припущення, що повноцінно не працюють «фільтри відсіювання» неналежно підготовлених та оформлених законопроектів на етапі їх реєстрації, адже: законопроект та супровідні документи до нього перевіряються лише на відповідність формальним критеріям, закріпленим у Регламенті (які є вкрай загальними та не деталізованими, дозволяють зловживання); структурний підрозділ Апарату, відповідальний за реєстрацію законопроектів не здійснює (навіть первинну загальну) аналітичну оцінку змісту законопроекту та супровідних документів до нього, у тому числі і у випадках, коли деякі недоліки підготовки супровідних документів є очевидними; повідомляється про непоодинокі випадки, коли працівники Апарату Верховної Ради України не можуть відмовити народним депутатам у реєстрації законопроекту, який не відповідає вимогам Регламенту, через тиск на відповідальних співробітників Апарату та відсутність механізмів його попередження; час, відведений Регламентом на перевірку законопроекту та супровідних документів до нього, не є достатнім. З огляду на зазначені вище проблеми, можна визначити, що така ситуація спричинена відсутністю на законодавчому рівні більш чітких вимог до супровідних документів, закріплення їх форми, стандартів викладення інформації, що дозволяє обґрунтовувати законопроекти загальними описовими фразами без обґрунтування емпіричними даними. Також відсутні й більш

деталізовані правила перевірки внесеного проєкту закону та пакету супровідних документів до нього. Ніяк не врегульовано ситуацію спілкування співробітників Апарату із суб'єктом права законодавчої ініціативи, яким, наприклад, внесено законопроект. Доцільним може бути законодавче врегулювати заборони присутності народного депутата України, його помічників, представників інших суб'єктів права законодавчої ініціативи у момент перевірки співробітниками Апарату внесеного законопроекту, аби мінімізувати вплив на співробітників Апарат.

Саме на етапі реєстрації та перевірки на відповідність вимогам регламенту та на належне обґрунтування або розробку вирішується подальша доля законопроекту. Адже, як зазначається вище, наступним етапом може бути повернення документа Головою Верховної Ради України, Першим заступником, заступником ініціаторові із зазначенням причин повернення, якщо документ не відповідає встановленим вимогам, або ж, якщо документ витримав перевірку – поширення його серед депутатів та передача на опрацювання комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям Верховної Ради.

Так, зокрема, з положень ст. 93 Регламенту [190] випливає, що до особливостей такої законопроектної діяльності відноситься залучення до неї одразу декількох комітетів при керівній ролі головного комітету, всеохоплюючий і забезпечувальний характер повноважень комітетів, їх поширення на проєкти законів й інших парламентських актів, прийняття комітетами рішень на основі об'єктивних (професійних) і суб'єктивних (політичних) факторів. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України є важливим етапом законодавчого процесу, що забезпечує ретельну й фахову підготовку належно обґрунтованих і оформлених законопроектів та одночасно відхилення неякісних або поданих з порушеннями проєктів парламентських актів. Удосконалення законопроектної діяльності парламентських комітетів має передбачати усунення прогалин регулювання порядку розробки ними законопроектів і внесення їх на розгляд парламенту, інтенсифікацію функціонування робочих груп і взаємодії між

комітетами, уточнення розподілу предметів їх відання, розширення практики повернення комітетами законопроектів [66, с. 62].

5) включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України (ст. 96 Регламенту [190]).

Щодо кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України та головний комітет ведуть справу законопроекту в електронній та паперовій формах. Справа законопроекту містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту Верховною Радою України, а також документи, які підготовлені органами Верховної Ради України, державними органами, установами і організаціями за зверненням Верховної Ради України [172].

Логічним продовженням розглянутої стадії законодавчої ініціативи є стадія **розгляду законопроекту**.

Зауважимо, що Регламентом встановлюється розгляд законопроектів за процедурою трьох читань:

- 1) перше читання - обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу;
- 2) друге читання - постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні;
- 3) третє читання - прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому (ст. 102 Регламенту) [190].

За наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада України може прийняти рішення про:

- 1) прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;
- 2) відхилення законопроекту;
- 3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на

повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;

4) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою України друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання (ст. 114 Регламенту) [190].

За результатами розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада України приймає рішення про:

1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) відхилення законопроекту;

3) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;

4) прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;

5) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання (ст. 123 Регламенту) [190].

За результатами розгляду законопроекту у третьому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України;

2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проєктів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається;

3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;

4) відхилення законопроекту (ст. 129 Регламенту) [190].

Слід також відзначити, що згідно законодавства України передбачається можливість прийняття Верховною Радою України рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів. Однак не більше двох разів. При цьому, за рішенням Верховної Ради України допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради. Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні (ст. 102 Регламенту) [190].

Наступною розглянемо **стадію підписання та прийняття законопроекту**. Ця стадія розпочинається з того, що Голова Верховної Ради України підписує закон і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. При цьому, якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом (ст. 94 Конституції України [80]).

П'ята стадія - **опублікування закону і набрання ним чинності**. У даному контексті варто відзначити, що під опублікуванням закону розуміють «офіційне оприлюднення – етап стадії промудрації у законодавчому процесі, пов'язаний з набранням чинності закону та первинним розміщенням його на офіційному матеріальному носії, чим забезпечується знання закону виконавцями» [128, с. 15]. У свою чергу, під набранням чинності законом слід розуміти «упорядкований законодавчими нормами процес вступу закону в дію, приведення у відповідність із ним інших законодавчих актів, вирішення правових колізій, пов'язаних із введенням у дію нового закону» [190, с. 233].

Тут слід враховувати відправні норми, вміщені в ст. 94 Конституції України, відповідно до якої закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Таким чином, закон набирає чинності в одному з трьох варіантів:

- 1) через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення;
- 2) у день його опублікування;
- 3) у більш пізній строк.

При цьому певні особливості має затвердження Державного бюджету України, (ст. 96 Конституції України), а також набрання чинності тими законами, які впливають відповідно до Бюджетного кодексу України на зміну видаткової частини Державного бюджету України - останні мають вводитися в дію з 1 січня наступного року, оскільки передбачені в них витрати мають бути попередньо включені у зміст Державного бюджету на наступний рік.

Принагідно зауважимо, що набрання чинності законом обов'язково має передбачати, що інші законодавчі акти України мають діяти в частині, що не суперечить цьому закону. Водночас на відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування має бути покладено завдання у визначений строк привести свої нормативно-правові акти у відповідність із новим законом. На суб'єктів права законодавчої ініціативи може бути покладено додатковий

обов'язок розробити і внести на розгляд Верховної Ради України необхідні законопроекти, які слід прийняти у зв'язку із прийняттям даного закону.

Слід також звернути увагу на те, що набрання законом чинності і введення його в дію іноді можуть не збігатися в часі, зокрема, коли окремі положення закону починають діяти лише з певного моменту або ж з настанням певних юридичних фактів (зокрема, у зв'язку з прийняттям іншого закону тощо). Зрозуміло, що такі випадки мають бути мінімізовані, щоб уникнути зайвих ускладнень при правозастосуванні, хоча повністю їх уникнути, звісно, неможливо. Типовим прикладом є п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р, відповідно до якого цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності. Та й у самій Конституції України можна натрапити на подібний приклад: вся Конституція України набула чинності з дня її прийняття, тобто з 28 червня 1996 р., але ч. 1 ст. 99 Конституції України була введена в дію лише після введення національної грошової одиниці – гривні (п. 11 Розділу XV Конституції України).

Отже, як бачимо, стадії законодавчого процесу за законодавством України регламентовано доволі детально. Водночас все ще залишається необхідність подальшого удосконалення законодавства у цій сфері. Зокрема, з врахуванням вищенаведених міркувань та пропозицій. Так, доцільно було б доповнити регламент статтею, де чітко закріпити перелік стадій у певній їх послідовності та зважаючи на важливість стадії планування законодавчого процесу. Перегляду потребує й перелік суб'єктів законодавчої ініціативи у напрямку його збільшення та регламентування їх повноважень, з метою запобігання поширення проблеми «законодавчого спаму», тощо.

3.3. Складові законодавчого процесу України

Як зазначалося нами у попередньому розділі, законодавчий процес являє собою складний механізм, змістом якого є система його структурних елементів: суб'єкти та об'єкти законодавчого процесу у їх сукупності та взаємозв'язку.

У науковій юридичній літературі ті чи інші елементи законодавчого процесу за законодавством України у своїх працях: Н. Артикуца [19], П. Балтаджи [22], І. Костенко [86], К. Манжул [105], Ю. Перерва [128] та багато інших. Проте комплексно дане питання вченими майже не вивчалось. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя.

Переходячи до безпосереднього вивчення даного питання, перш за все, зазначимо, що суб'єкти законодавчого процесу України, можна класифікувати аналогічно класифікації суб'єктів Азербайджанської Республіки, на основні та факультативні. Разом з тим, якщо перелік основних суб'єктів законодавчого процесу буде аналогічним, то коло факультативних буде суттєво відрізнятися.

Так, зокрема, основними суб'єктами законодавчого процесу в Україні є народ та парламент. У той же час, до факультативних можна віднести: суб'єкти законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України; комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України; міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, які здійснюють підготовку законопроектів за дорученням Кабінету Міністрів України та підготовку висновків щодо законопроектів з подальшим надсиланням їх до профільного комітету Верховної Ради України; громадські об'єднання, політичні партії, наукові установи, інші організації, які беруть участь в обговоренні законопроектів та поданні пропозицій щодо них; громадяни України, які беруть участь на окремих стадіях законодавчого процесу; Конституційний Суд України, висновок якого у разі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим [233, с. 53].

Визначившись з колом суб'єктів, вважаємо за доцільне розглянути детальніше деякі з них, з'ясувавши при цьому їх роль у законодавчому процесі.

Отже, першим розглянемо народ. Так, зокрема, відповідно до положень Конституції України, народ виступає суб'єктом законодавчого процесу у зв'язку із здійсненням свого суверенного права безпосередньо шляхом всенародного голосування – референдуму та за допомогою своїх представників, обраних на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом вільного, таємного та особистого голосування [80]. Положення щодо участі у законодавчому процесі містяться й у рішеннях Конституційного Суду України [195]. Втім, попри те, що відповідно до Конституції України та Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття на всеукраїнському референдумі Конституції та законів України від 18 квітня 2008 р. [195] шляхом всеукраїнського референдуму можливе прийняття законів, відповідна процедура за змістом і призначенням не тотожна парламентській законодавчій процедурі.

Разом з тим, на відміну від законодавства Азербайджанської Республіки, нині чинне законодавство України не передбачає участі народу України шляхом реалізації громадянами права законодавчої ініціативи. Наразі в Україні відсутній інститут народної законодавчої ініціативи. Проте незаперечною є теза про те, що подальший розвиток України як правової, демократичної держави зумовлює необхідність розширення можливостей для залучення громадськості до вирішення найважливіших державних та суспільних питань, що передбачає вдосконалення чинних та створення нових механізмів участі громадян у законодавчому процесі України. При цьому, перспективною формою участі громадян у законодавчому процесі України є саме народна законодавча ініціатива, яка передбачена законодавством багатьох демократичних країн, а її зміст полягає у наділенні визначеної кількості громадян, незалежно від рівня їх освіти та фахової підготовки, конституційним правом, аналогічним за змістом, що його наразі відповідно до статті 93 Конституції України мають суб'єкти права законодавчої ініціативи. Наведені ознаки народної законодавчої ініціативи дозволяють говорити про її ефективність із точки зору залучення громадян до законодавчого процесу та необхідність внесення відповідних змін до статті 93 Конституції України з метою впровадження положень про народну законодавчу

ініціативу. Усі інші форми участі громадян у законодавчому процесі України віднесено до рекомендаційних, які за способом реалізації громадянином конституційного права на участь у зазначеному процесі поділяються на: загально-рекомендаційні, які передбачають участь у цьому процесі всіх громадян, незалежно від рівня освіти та фахової підготовки, та спеціально-рекомендаційні, які передбачають участь виключно наукової та фахової громадськості [231, с. 15].

Як слушно зазначається у науковій літературі, безпосередня участь народу в процесах створення законопроектів та підготовки їх до слухань у Верховній Раді України є засобом виправлення сутнісних помилок в механізмах правового регулювання суспільних процесів. Жоден суб'єкт права законодавчої ініціативи, закріплений в Конституції України, не має необхідного рівня інклюзивності в суспільні процеси. Такий рівень має безпосередньо народ, який в своїй повсякденній діяльності зв'язаний нормами права. Отже ефективність та повнота досягнення ним своїх інтересів та реалізації прав максимально об'єктивно та повноцінно може бути оцінена лише ним [46, с. 29].

Слід зазначити, що наразі відповідний законопроект вже зареєстровано. Маємо на увазі законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу), внесений Президентом України (реєстр. № 1015 від 29.08.2019 р.) [181]. Проаналізувавши його зміст та супровідну документацію можна дійти висновку про те, що цей законопроект, з одного боку, закріплює в Конституції України право законодавчої ініціативи народу, а з іншого боку, розширює коло законодавчих актів, які регулюють законодавчий процес в Україні, і право законодавчої ініціативи в тому числі. Разом з тим, законопроект фактично відкриває широкі можливості для маніпулювання законодавчою діяльністю, оскільки множинні закони зможуть фактично підміняти собою наявні конституційні механізми прийняття законів, а також обмежувати право народних депутатів на законодавчу ініціативу, що є недопустимим для забезпечення верховенства Конституції України, стабільності

конституційного ладу в Україні, гарантування прав і свобод людини і громадянина.

У той же час, згідно висновку Конституційного Суду України від 13.11.2019 р., «відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване законопроектом положення унеможлиблює реалізацію такої ініціативи» (абзац четвертий підпункту 3.1.1 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини) [181; 193]. Такий висновок Конституційного Суду України є цілком обґрунтованим та логічним, адже поняття «народ» є полісемантичним і багатозначним, що, на думку фахівців, потребує конкретизації та уточнення його розуміння для потреб відповідного правового інституту [89, с. 16]. Отже, народ України суб'єктом права законодавчої ініціативи може бути лише шляхом реалізації права законодавчої ініціативи певної конкретно визначеної кількості представників українського народу.

У даному контексті заслуговує уваги висловлена у науковій літературі пропозиція щодо доцільності диференціювати граничну чисельність для ініціювання загальнодержавного референдуму та для подання законопроекту обов'язкового для розгляду парламентом [45, с. 80].

З огляду на вказане, доцільно врахувати юридичну позицію Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) та встановити на рівні Конституції відповідну кількість громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи [143]. Зокрема, за основу пропонуємо взяти досвід Азербайджанської Республіки, де право народної законодавчої ініціативи надається 40 тис. громадян.

Слід відзначити, що запропоновані зміну набувають неабиякої актуальності саме в умовах сьогодення. Адже, як відомо, Україна давно стала на

євроінтеграційний шлях і наразі продовжує активно рухатися у визначеному напрямку і, як слушно з цього приводу зауважує С. К. Дудар, важливою умовою зближення законів України та практики їх застосування до вимог *acquis* ЄС (фундаментальних цінностей демократії, прав людини та верховенства права) є активна взаємодія громадян України та органів державної влади з метою забезпечення загального суспільного блага [56, с. 24].

Другий суб'єкт – парламент – Верховна Рада України. Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України). Конституційний склад Верховної Ради України – «чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років» [80]. При цьому, повноважною Верховна Рада України є за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу [80]. Тобто, як основний суб'єкт законодавчого процесу парламент України може розглядатися лише за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу [6, с. 19].

Якщо ж розглядати законодавчі повноваження Верховної Ради України через призму їх реалізації окремими структурними одиницями, а не парламенту загалом, то у цьому випадку Верховна Рада України буде факультативним суб'єктом законодавчого процесу. Зокрема, як зазначалося вище, до факультативних суб'єктів законодавчого процесу можна віднести: народних депутатів України, комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України [6, с. 19].

Зауважимо, що аналогічно Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, Регламент Верховної Ради України не передбачає й процедури віддаленої участі або голосування на пленарному засіданні. Водночас, якщо у Міллі Меджлісі Азербайджанської Республіки дане питання було вирішено шляхом прийняття відповідного рішення спікером, то в Україні, вирішення питання дистанційної участі у законодавчому процесі зазнало поразки як в умовах ковід [182], так і в умовах дії військового стану [179].

Так, зокрема, розробники проекту закону про підстави та порядок проведення пленарних засідань Верховної Ради України та засідань комітетів Верховної Ради України в режимі відеоконференції на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) запропонували запровадити тимчасовий порядок роботи Верховної Ради на період пандемії COVID-19. Згідно законопроекту тимчасово, протягом 60 днів з дня набрання ним чинності, допускається проведення пленарних засідань Верховної Ради України та засідань комітетів Верховної Ради України в режимі відеоконференції. І якщо приймається рішення про проведення засідання у такому форматі, його процедура має відбуватися відповідно до порядку, що передбачається цим законопроектом. Власне в цьому полягають причини поразки законопроекту, адже відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом. На це неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України [196; 197]. Адже для запровадження навіть на тимчасовій основі і в силу особливих обставин пандемії особливого порядку проведення пленарних засідань Верховної Ради в режимі відеоконференції зміни мають бути внесені саме до Регламенту, а не прийматися у формі окремого закону. Разом з тим, були внесені зміни до базового закону, що регулює діяльність парламентських комітетів. На час карантину засідання Комітетів проводяться у режимі відеоконференцій. Крім того, депутатам було надано можливість подавати законопроекти, звернення, запити, звернення до Уряду, інших державних органів, а це майже 2 тисячі організацій в електронному вигляді [124].

У березні в парламенті був зареєстрований законопроект, який передбачає можливість проведення дистанційних засідань під час воєнного стану, у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України. Згідно законопроекту на прийняття рішення про проведення дистанційного засідання уповноважується Голова Верховної Ради України (його заступник) після консультацій з головами депутатських фракцій (депутатських груп) або за пропозицією, ухваленою Погоджувальною радою. При цьому, засідання Погоджувальної ради, на якому

розглядаються питання щодо проведення дистанційного засідання Верховної Ради України, може проводитись в режимі відеоконференції [179]. Втім, станом на момент написання третього розділу дисертації, відповідний закон не прийнято.

Наразі у своїй законодавчій діяльності Верховна Рада України керується ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [171], де чітко зазначено, що під час воєнного стану Верховна Рада працює в сесійному режимі. Тобто поточна сесія продовжує працювати до припинення воєнного стану. З початком війни парламентарі щодня по 5–6 годин проводили на Zoom-нарадах, щоб погодити всі питання порядку денного, аби вони вносилися в зал підготовленими і не займали багато часу під час розгляду. Парламент же працює у форматі сесійних засідань, а безпосередньо пленарне сесійне засідання відбувається в той день, коли є необхідна кількість законів для ухвалення. Голосування відбувається в залі. Спочатку депутати голосують в таємному режимі, коли розглядаються рішення, які стосуються безпеки України. Нині Верховна Рада України повернулася до звичайного голосування сенсорною кнопкою та результатами на табло. Якщо перші засідання готувалися здебільшого онлайн, а в зал депутати приходили лише для голосування, то зараз деякі дискусії перенесено в парламент. На наш погляд, з огляду на реалії сьогодення доцільно було б все ж таки запровадити механізм онлайн-голосування. Тим паче, з огляду на те, що в Україні активно працює інструмент електронного парламенту (надано доступ депутатам до всіх документів порядку денного пленарного засідання на мобільних пристроях, шляхом створення додатку) [248, с. 236].

Президент України. Конституція України передбачає можливість Президента України активно впливати на законодавчий процес. Одним із найголовніших повноважень Президента України є право законодавчої ініціативи. Відповідно до пунктів 20 і 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України приймає рішення про оголошення воєнного чи надзвичайного стану або про оголошення окремих місцевостей України зонами

надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням такого рішення Верховною Радою України. Відповідно до законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» суб'єктом права законодавчої ініціативи із затвердження відповідного рішення парламентом у формі відповідного закону є лише Президент України. Це також виражено в ст. ст. 189-190 Регламенту, де йдеться про виключне право Президента України вносити відповідні законопроекти на розгляд Верховної Ради України. Крім того, Президент України наділений правом вносити проєкт закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів (ч. 3 ст. 89 Регламенту). Дане правильно видається обґрунтованим зважаючи на те, що відповідно до Основного Закону держави Президент України є одним із суб'єктів право на ведення переговорів та укладання міжнародних договорів наділено. Тому логічно, що Президент України як суб'єкт уповноважений укладати договори, має право подавати відповідні законопроекти про надання згоди на обов'язковість таких договорів до парламенту України.

Законопроекти й інші документи законодавчої ініціативи Президента України готують радники та наукові консультанти Президента України, а також відповідні структурні підрозділи Офісу Президента України за дорученням Глави Офісу Президента України або за їхньою власною ініціативою. Законопроекти, ініціатором яких є Президент України, мають проходити стадію погодження (юридичної експертизи) юридичним управлінням Офісу Президента України, який здійснює підготовку висновків про відповідність законопроекту Конституції України, правову доцільність його прийняття, правову обґрунтованість та актуальність. Висновки й зауваження щодо законопроекту керівник Головного державно-правового управління доповідає Главі Офісу Президента України. При надходженні законопроекту до Офісу Президента України такий законопроект за дорученням Глави Офісу Президента України передається відповідним структурним підрозділам Офісу для вивчення, підготовки висновків, пропозицій, зауважень.

При цьому, згідно положень ст. 93 Конституції України, законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово [80]. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі про позачерговий розгляд законопроектів від 28 березня 2001 р.[193] відповідні законопроекти мають бути терміново включені парламентом до порядку денного його сесії і розглянуті в пріоритетному порядку - раніше інших законопроектів – на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Разом з тим, питома вага у структурі законопроектів тих проектів, які вносяться Президентом України незначна. Так, упродовж першої та другої сесії Верховної Ради IX скликання Президентом України було подано лише 4% від загальної кількості зареєстрованих законопроектів [111]. Утім, президентські законопроекти, порівняно з тими, які було подано депутатами, мають більший відсоток прийняття [110].

Наступним, не менш важливим повноваженням Президента України у сфері законодавчого процесу є право вето, передбачене п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України. У даному контексті варто зазначити, що Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [80]. Яскравим прикладом реалізації цього повноваження є вето Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності з примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану» [189].

Народні депутати України реалізують своє право на участь у законодавчому процесі шляхом права депутатської законодавчої ініціативи, яке реалізується як депутатом окремо, тобто індивідуально, так і колективно - кількома народними депутатами. В останньому випадку ініціатором внесення законопроекту вважається той депутат, прізвище якого (підпис) зазначено першим (ч. 3 ст. 90 Регламенту). Як свідчить практика парламентської

діяльності, упродовж першої та другої сесії Верховної Ради IX скликання 87% від загальної кількості законопроектів, було зареєстровано народними депутатами [110]. Водночас відсоток депутатських законопроектів, які після їх прийняття стають законами, є істотно нижчим, ніж ці показники порівняно із законопроектами, що внесені главою держави та урядом і які стають згодом законами [110]. Зважаючи на це, заслуговує уваги пропозиція перейти від індивідуально-колективної до виключно колективної законодавчої ініціативи для народних депутатів: мінімальна кількість народних депутатів, які можуть подавати законопроекти, має дорівнює мінімальній кількості народних депутатів, необхідній для створення депутатської фракції у Верховній Раді України, тоді як самостійно народний депутат може ініціювати лише законодавчі пропозиції (наприклад, поправки до законопроекту) [143]. На наш погляд, такі зміни сприятимуть зменшенню кількості «законодавчого спаму».

Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України. Так, зокрема, згідно положень ст. 96 Конституції України, Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року [80]. Разом з тим, Кабінет Міністрів України є тим суб'єктом законодавчого процесу, який поруч із Президентом України, наділений повноваженнями стосовно ведення переговорів та укладання міжнародних договорів. Тому, відповідно, також має право подавати відповідні законопроекти про надання згоди на обов'язковість таких договорів до парламенту України.

Кабінет Міністрів України під час розроблення законопроекту «вивчає стан справ у відповідній сфері, визначає проблему, яка потребує розв'язання, аналізує причини її виникнення, визначає цілі та обирає шляхи їх досягнення, визначає перелік заінтересованих сторін та прогнозує вплив реалізації акта на їх ключові інтереси, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних

технологій), що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації» [149].

Питома вага у структурі законопроектів тих проектів, які вносяться Кабінетом Міністрів України є незначною [73, с. 226]. Ще менша кількість ухвалених урядових законопроектів. Так, упродовж першої та другої сесії Верховної Ради IX скликання урядом було подано лише 9% від загальної кількості зареєстрованих законопроектів. Хоча, урядові законопроекти, як і президентські мають більший відсоток ухвалення [110]. Тому у розрізі прийнятих законів співвідношення дещо інше: 67% – законів депутатські, 17% – урядові, 16% – президентські [111].

На сьогодні Кабінет Міністрів України так і не перетворився на основний центр вироблення державної політики та основного суб'єкта ініціювання законопроектів, яким і є уряд у напівпрезидентських системах держав-членів ЄС [143]. Разом з тим, на наш погляд, варто визнати, що законодавчі рішення є ефективними лише за умови їх належного виконання Урядом. Тому Уряд повинен чітко знати, чи законодавче рішення, яке розглядає парламент, може бути належним чином реалізовано в реальному житті, і на основі цих знань він має повідомити депутатів. Щоб реалізувати цю можливість, Уряд повинен мати процедури та можливості для підготовки якісних законопроектів у найефективніший спосіб. Проте проста й ефективна модель законодавчих процесів в уряді ще попереду. Наразі урядові комітети та сам Кабінет Міністрів України перевантажені технічними питаннями, які мали вирішуватися на нижчих рівнях державної служби, тоді як на рівні комітетів та кабінету міністрів потрібно мати більше місця для політичних дискусій щодо важливих питань.

Наразі вкрай важливо забезпечити можливість та спроможність Кабінету Міністрів України брати активнішу участь у законодавчому процесі та законодавчому плануванні, зокрема при плануванні пленарних засідань Верховної Ради України, адже без врахування позиції уряду щодо планування

законопроектів, як і подальшого їх прийняття значною мірою унеможлиблюється виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, яка схвалюється Верховною Радою відповідно до статті 85 Конституції України. Спробою частково врегулювати питання участі Уряду у формуванні Плану є проект Закону No5178 від 01.03.2021 про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України [178], де, зокрема, пропонується закріпити положення, що Кабінет Міністрів самостійно «подає пропозиції щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання з урахуванням Програми діяльності Кабінету Міністрів України та інших програмних документів за встановленою формою до Верховної Ради». Однак, станом на сьогодні вказаний законопроект все ще очікує розгляду.

Наступний важливий суб'єкт законодавчого процесу - Комітет Верховної Ради України (далі - комітет) - орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання [164]. Так, відповідно до постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України» [168], було утворена такі комітети:

- 1) Комітет з питань аграрної та земельної політики;
- 2) Комітет з питань антикорупційної політики;
- 3) Комітет з питань бюджету;
- 4) Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики;
- 5) Комітет з питань екологічної політики та природокористування;
- 6) Комітет з питань економічного розвитку;
- 7) Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг;
- 8) Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування;

- 9) Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва;
- 10) Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу;
- 11) Комітет з питань молоді і спорту;
- 12) Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки;
- 13) Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;
- 14) Комітет з питань освіти, науки та інновацій;
- 15) Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин;
- 16) Комітет з питань правової політики;
- 17) Комітет з питань правоохоронної діяльності;
- 18) Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;
- 19) Комітет з питань свободи слова;
- 20) Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів;
- 21) Комітет з питань транспорту та інфраструктури;
- 22) Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики;
- 23) Комітет з питань цифрової трансформації [168].

Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування їх персонального складу. Мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету, визначається постановою Верховної Ради України. До складу комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, входить непарна кількість осіб. Рішення про внесення змін до складу комітетів Верховної Ради України приймається

Верховною Радою України з урахуванням мінімальної та максимальної кількості осіб, які можуть входити до складу одного комітету, встановленої відповідно до законодавства. Верховна Рада України може утворити новий або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву комітету чи предмет його відання. При утворенні нового комітету одночасно приймається рішення про його предмет відання та персональний склад із одночасним внесенням змін до рішення Верховної Ради України про кількісний склад комітетів. Порядок підготовки і розгляду Верховною Радою України питань про утворення, ліквідацію комітетів, зміну їх назв чи предметів відання, обрання, зміни їх керівництва та персонального складу визначається на основі Конституції України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України [164].

Аналіз законодавства, яке регламентує участь комітетів у законодавчому процесі дозволяє вирізнити декілька важливих напрямків у цій сфері:

- розробка проєктів законів, інших актів Верховної Ради України з питань, що віднесені до предметів відання комітетів, з наступним внесенням їх на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням;

- попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроєктів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України;

- доопрацювання окремих законопроєктів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому), за дорученням Верховної Ради України;

- попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо проєктів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України;

- узагальнення зауважень та пропозицій до законопроєктів;

- внесення пропозицій стосовно перспектив планування законопроєктної роботи [164].

Важливо зауважити, що зміст попереднього розгляду законопроектів головним комітетом законодавчо не конкретизується, що надає йому досить широкі можливості в аналізі й оцінці законопроектів. Узагальнено ж сутність попереднього розгляду законопроектів головним та іншими комітетами полягає у первинному опрацюванні та вивченні законопроектів, визначенні наявності або відсутності в них різноманітних порушень для вирішення питання про повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи або про доцільність його включення до порядку денного сесії Верховної Ради України [66, с. 61].

Слід відзначити, що ефективність діяльності комітетів має безпосередній вплив на ефективність законодавчого процесу. З огляду на це, доцільно погодитися з Н. Онищенко, яка оптимізацію законодавчої діяльності пов'язує з оптимізацією діяльності комітетів в контексті забезпечення ефективності законодавчого процесу [119, с. 54].

Не можна оминати увагою й Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України (далі - спеціальна комісія) як суб'єкт законодавчого процесу. Спеціальна комісія являє собою колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, який створюється з числа народних депутатів України задля підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України [175].

Одним із суб'єктів законодавчого процесу, як зазначалося нами вище, є також Апарат Верховної Ради України. Варто відзначити, що цей суб'єкт законодавчого процесу має доволі широкі повноваження, які можна класифікувати за сферами:

1) сфера правового і наукового забезпечення діяльності Верховної Ради України: проводить експертизу законопроектів, що вносяться до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, організовує наукову експертизу в наукових установах; бере участь у розробці за дорученням керівництва Верховної Ради України законопроектів; проводить експертизу актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України (за дорученням керівництва Верховної Ради України); бере участь у доопрацюванні законопроектів після першого, другого та наступних читань; візує законопроекти, що вносяться на розгляд Верховної Ради України у другому та наступних читаннях; надає наукову та правову допомогу комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консультує народних депутатів України з цих питань; встановлює та розвиває зв'язки з відповідними службами парламентів зарубіжних країн з питань парламентського права, розвитку і вдосконалення законодавства, законопроектної роботи, обміну досвідом; здійснює експертизу пропозицій Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів [159];

2) сфера організаційного забезпечення діяльності Верховної Ради України: реєструє законопроекти, внесені до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, веде базу даних зареєстрованих законопроектів і контролює проходження законопроектів у комітетах та інших органах Верховної Ради України; готує за пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи та комітетів Верховної Ради України проекти перспективних і поточних планів законопроектної роботи Верховної Ради України, проекти порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради України, аналітичні матеріали про стан їх реалізації; забезпечує діяльність комітетів та інших органів Верховної Ради України, надає їм організаційно-інформаційну і консультативно-методичну допомогу в процесі розробки та опрацювання поданих на розгляд законопроектів, оформляє прийняті Верховною Радою України акти, а також забезпечує взаємодію комітетів Верховної Ради України в процесі законотворення; сприяє налагодженню взаємодії з питань законопроектної

роботи комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій (депутатських груп) з Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Національним банком України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими і громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування; надає консультативну та організаційну допомогу народним депутатам України, комітетам та іншим органам Верховної Ради України у виконанні планів законопроектної роботи, доопрацюванні законопроектів; веде облік та узагальнення пропозицій і зауважень, висловлених під час обговорення законопроектів та інших питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України, а також пропозицій і зауважень, що надходять до проектів законодавчих актів, опублікованих для всенародного обговорення [159];

3) сфера документального забезпечення діяльності Верховної Ради України: оформляє, прийняті Верховною Радою України, законодавчі акти подає їх на підпис Голові Верховної Ради України та Президенту України, розсилає підписані акти Верховної Ради України; організовує опублікування актів Верховної Ради України та інших офіційних матеріалів, надає інформацію щодо проходження підписаних законодавчих актів та оприлюднює її на офіційному веб-сайті Верховної Ради України [159];

4) сфера інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України: здійснює методичне і технологічне супроводження комп'ютеризованого опрацювання законопроектів на всіх стадіях проходження їх у комітетах Верховної Ради України, а також ведення баз даних процесу законотворення; здійснює організацію, створення і забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи колективного користування, що охоплює законотворчий процес [159].

Слід відзначити, що у науковій літературі нині висловлюється пропозиція щодо утворення у структурі Апарату Верховної Ради України окремого структурного підрозділу, який має забезпечити перевірку всіх законопроектів (до

моменту їх офіційної реєстрації) щодо їх відповідності положенням Регламенту Верховної Ради України [225, с. 75]. Цілком погоджуємося.

Що ж до участі громадян, то у літературі виділяють три рівня взаємодії між громадянами та державними органами. Перший рівень – інформування. Це односторонні відносини за яких інформація передається в одному напрямі від держави громадянам. Держава інформує громадян про рішення та ініціативи на свій розсуд, або громадяни отримують інформацію за власною ініціативою. Прикладом таких відносин є доступ до публічної інформації, висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації, оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади. Другий рівень – консультування - двосторонні відносини, в яких держава визначає учасників. У даному випадку держава запитує зворотний зв'язок від громадян в процесі формування державної політики. Для того щоб отримати надійну зворотний зв'язок, держава її забезпечує, щоб громадяни заздалегідь отримували відповідну інформацію. Прикладом такого типу відносин є коментарі, відгуки до законопроектів. Третій рівень – діалог. Діалог являє собою більш високий ступінь двосторонніх відносин, де громадяни активно включаються в процес формування державної політики, наприклад, якщо через членство в робочих групах, коли представникам громадськості доручено підготувати зміни до законопроекту [100, с. 74-75].

Найбільш часто на практиці використовують запрошення громадськості, експертного товариства для публічного представлення та обговорення актуальних законопроектів на майданчиках парламенту або публічних слухань, у формі парламентських слухань, круглих столів, робочих груп, організованих комітетами Верховної Ради України. Організація публічних слухань для з'ясування думки зацікавлених сторін щодо майбутнього законодавства є практикою з часів формування інституту парламентаризму в Україні [214, с. 508].

Перейдемо до наступного його невід'ємного елемента – об'єкта під яким ми будемо розглядати законодавчий акт як різновид нормативно-правового акта. У ході здійснення законодавчого процесу повинні бути дотримані певні вимоги до закону, перш за все, як до різновиду нормативно-правового акта. Такі вимоги можна віднайти у положеннях Регламенту Верховної Ради України, що є, на наш погляд, не зовсім правильним. Доцільно було б закріпити такі вимоги на законодавчому рівні. Тим не менш, нині вони визначені Регламентом у ст. 90 [172].

Частина 2 ст. 91 Регламенту містить категоричну вимогу підписання законопроектів уповноваженими на те особами. До їх числа належать народні депутати України, повноваження яких розпочалися і не припинені, а так само Президент України, який вступив на пост і повноваження якого не припинені, а також - від імені Кабінету Міністрів України як колегіального органу - законопроекти вносяться за поданням Прем'єр-міністра України або особи, що виконує його обов'язки, з візами віце-прем'єр-міністра, керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, сфери діяльності яких вони стосуються. У зв'язку з вимогою підписання законопроектів виключно уповноваженими на те особами слід визнати протиправною практику підміни особистого підпису відповідної посадової особи її факсиміле, оскільки це здатне потенційно спотворити волевиявлення суб'єкта права законодавчої ініціативи. Внесені з порушенням правил оформлення і підписання законопроекти не повинні реєструватися відповідним підрозділом апарату парламенту і мають повертатися для належного оформлення і внесення необхідних виправлень відповідному суб'єктові права законодавчої ініціативи.

Трапляються випадки, коли народні депутати реалізують своє право законодавчої ініціативи не одноосібно, а колегіально, тобто декілька депутатів ставлять свої підписи під законопроектами. У цьому випадку ініціатором внесення є депутат, чий підпис стоїть на проекті першим. Право законодавчої ініціативи передбачає можливість не тільки суб'єкта права законодавчої ініціативи відкликати свій законопроект, а й відкликати свій підпис одним із

депутатів. Ці два юридичні факти не є тотожними, оскільки їх правові наслідки різні. У разі відкликання законопроекту він знімається з розгляду, тобто парламент не приступає до його опрацювання, не включається до порядку денного тощо. У разі відкликання підпису одним із депутатів, які підписали законопроект, такий законопроект не знімається з розгляду. Змінюється лише ініціатор такого законопроекту. Ним стає депутат, прізвище якого стоїть наступним. Таким чином, послідовність прізвищ народних депутатів, які бажали підписати той чи інший законопроект, має важливе юридичне значення. Від такої послідовності залежить визначення ініціатора законопроекту. Адже можливі випадки, коли всі депутати відкликають свої підписи. У цьому випадку законопроект також має бути знятий з розгляду.

Крім того, важливе значення має дотримання принципів законодавчого процесу. Регламент Верховної Ради України, який, як нами зазначалося вище, регламентує законодавчу процедуру в Україні, не містить статті «Принципи законодавчого процесу». Не містить їх вичерпного переліку й будь-який інший нормативно-правовий акт, який регламентує ті чи інші аспекти законодавчого процесу. З огляду на це, цілком логічно, що правова регламентація принципів законодавчого процесу відзначається розпорошеністю.

Водночас, проведене дослідження літературних джерел [96; 97] дозволяє здійснити виокремлення низки принципів законодавчого процесу, серед яких: принцип стабільності законодавства України; принцип законності законодавчого процесу; принцип доступності законодавчого процесу; принцип наукової обґрунтованості законодавчого процесу; принцип плановості законодавчого процесу; прогнозованості законодавчого процесу; принцип ефективності та послідовності законодавчого процесу; принцип надійності законодавчого процесу; принцип професійності учасників законодавчого процесу; принцип гуманізму, принцип верховенства права, принцип демократизму, принцип поєднання національного і загальнолюдського, принцип гласності та відкритості, принцип системності й узгодженості, принцип використання правового досвіду, оперативності, поєднання динамізму і стабільності,

адекватного відображення нормативно-правових потреб, техніко-юридичної досконалості; урахування суспільної думки.

Усі вищезазначені принципи було б доцільно закріпити на законодавчому рівні окремою статтею. При цьому, за доцільне вважаємо, запозичивши досвід Азербайджанської Республіки, закріпити у законодавстві серед принципів законодавчого процесу також: відповідності Конституції України і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загальнодержавних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин; вільного обговорення та незалежності рішень. Крім того, важливе значення має також закріплення принципу зв'язку з практикою та правової визначеності, дотримання системних зв'язків між законами та підзаконними актами.

Реалізація вищезазначених принципів є важливою передумовою подальшого удосконалення законодавчого процесу. Здійснення законодавчої діяльності у відповідності з вищенаведеними принципами сприятиме зростанню авторитету Верховної Ради й створенню якісного законодавства в Україні.

Отже, підсумовуючи результати дослідження елементів законодавчого процесу України, можна зробити наступні висновки: суб'єкти законодавчого процесу України, можна класифікувати аналогічно класифікації суб'єктів Азербайджанської Республіки, на основні та факультативні. Разом з тим, якщо перелік основних суб'єктів законодавчого процесу буде аналогічним, то коло факультативних буде суттєво відрізнятися. Так, зокрема, основними суб'єктами законодавчого процесу в Україні є народ та парламент. У той же час, до факультативних можна віднести: суб'єкти законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України; комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України; міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, які здійснюють підготовку

законопроектів за дорученням Кабінету Міністрів України та підготовку висновків щодо законопроектів з подальшим надсиланням їх до профільного комітету Верховної Ради України; громадські об'єднання, політичні партії, наукові установи, інші організації, які беруть участь в обговоренні законопроектів та поданні пропозицій щодо них; громадяни України, які беруть участь на окремих стадіях законодавчого процесу; Конституційний Суд України, висновок якого у разі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим. Об'єктом законодавчого процесу України, як законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, є закон. При цьому, питання об'єктної складової, з огляду на її моносемічність, врегульовано, на відміну від суб'єктної, порівняно краще. Адже перелік суб'єктів законодавчого процесу України, який наразі визначений у законодавстві України, потребує суттєвого розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи. Це обумовлює потребу внесення відповідних законодавчих змін та доповнень.

3.4. Сучасні проблеми законодавчого процесу в Україні та шляхи їх розв'язання

Компаративний аналіз кількісних показників законодавчих актів України за останні декілька років засвідчує динаміку зростання кількості прийнятих законів. Хоча й незначну. Так, зокрема, за період 1-2 сесій парламенту ІХ скликання було прийнято 155 законів, що складає близько 13% від зареєстрованих. У VIII скликанні було прийнято 140 законів або 9% від зареєстрованих [110].

Разом з тим, на жаль, не можна відзначити щодо зростання якості прийнятих законів. Парламент України перевантажений законопроектами, котрими вносяться зміни до законів України. З першого погляду ця тенденція може видатись позитивною, однак такі зміни в більшості випадків пов'язані не з розвитком суспільних відносин та своєчасним реагуванням законодавця, а з

якістю вже прийнятих законів та частою колізійністю з іншими законодавчими актами. Це, у свою чергу, свідчить про наявність певних проблем у сфері законодавчого процесу та, відповідно, зумовлює низку проблем у сфері правозастосовного процесу.

Стан законодавчого процесу в сучасній Україні не повною мірою відповідає вимогам сьогодення чим негативно впливає на подальший розвиток її державності. З огляду на це, підвищення якості законодавчого процесу – один з головних елементів парламентської реформи – є нагальною вимогою сьогодення з огляду на необхідність проведення в державі низки актуальних правових реформ у різних сферах суспільного життя, що вимагає оптимальної організації саме законодавчої процедури.

Аналіз літературних джерел свідчить про те, що проблеми, як і шляхи вдосконалення законодавчого процесу в Україні, неодноразово привертали увагу науковців. Серед яких, зокрема: Ю. Шапран [224], О. Бригінець [29], О. Копиленко [84], О. Богачова [84], І. Костенко [86] та ін.

Водночас все ще чимало аспектів потребують подальшого вивчення та перегляду. Це обумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя з даного питання.

Враховуючи наведене та з метою вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні перейдемо безпосередньо до вивчення проблем та шляхів вдосконалення законодавчого процесу в Україні.

Насамперед, зауважимо, що на основі досвіду законодавчої діяльності Верховної Ради України I-IX скликань, можна виокремити низку серйозних проблем у сфері законодавчого процесу:

- 1) Порушення регламентних положень щодо наявності необхідних документів. Для прикладу, якщо проаналізувати законопроекти, за які голосували I-IX скликання, то можна знайти серед них такі, які не мають порівняльної таблиці. Це означає, що депутати не бачили тексту законопроекту, за який голосували [110].

2) Зловживання народними депутатами правом подавати поправки до законопроектів. Часто під час розгляду законопроектів у другому читанні народні депутати масово вносять велику кількість безглузвих, неузгоджених, взаємовиключних або, навпаки, ідентичних поправок до тексту одного й того самого законопроекту, що унеможлиблює невідкладно розглянути та прийняти такий законопроект Верховною Радою України. Наприклад, до Виборчого кодексу від 19.12.2019 р. було внесено 4568 поправок, а до законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення — 4018 поправок [143]. Спостерігаються випадки внесення поправок в закони, які ще не вступили в силу [224, с. 266].

3) Законодавчий спам. У середньому народні депутати України реєструють понад 1800 законопроектів на рік, що є найбільшим показником серед усіх європейських країн. За всі сесії Верховної Ради України попереднього VIII скликання було зареєстровано 13812 законопроектів, абсолютна більшість з яких так і не була прийнята. Велика кількість безглузвих (популістських), а також альтернативних законопроектів з одного й того ж питання суттєво заважає законопроектній роботі комітетів, а також позбавляє народних депутатів можливості розглядати та приймати якісні та необхідні законопроекти [143].

4) Порушення регламентних положень щодо строків ознайомлення. Лише протягом 2 перших сесій IX скликання було виявлено порушення строків: в 68 випадках щодо висновку комітету до другого читання; в 75 випадках щодо висновку ГЮОУ; в 76 випадках щодо ознайомлення з порівняльною таблицею, яка містить текст законопроекту [110].

5) Низька якість законопроектів з точки зору законодавчої техніки. Більшість законопроектів, що вносяться до Верховної Ради України, мають низку суттєвих правових недоліків, структурних дефектів, сприяють виникненню нових колізій у правовому регулюванні суспільних відносин, які є предметом таких законопроектів, містять багато суперечливих та неоднозначних норм. Якісний законодавчий текст з точки зору форми і змісту, на жаль, швидше за все, є винятком, а не правилом для народних депутатів [143]. Тому не дивно,

що, за даними Місії з оцінки потреб Європейського парламенту у Верховній Раді України, 43% прийнятих законів змінюються вже в перший рік після набуття чинності [264, с. 32].

6) Порушення процедури розгляду законопроектів та їх прийняття, що є гострою проблемою сучасного законодавчого процесу, що зводить нанівець саму законодавчу функцію парламенту. Зокрема, понад 90% (125 зі 132) законів, проголосованих протягом першої і другої сесії Верховної Ради України IX скликання, прийняті з порушеннями Регламенту. І такий стан речей є не стільки результатом «турборежиму», скільки, на жаль, звичайною практикою для парламенту України, як показує досвід Верховної Ради попереднього скликання. А закони ухвалені з порушенням встановленої Конституцією України процедури їх розгляду чи ухвалення, як нам відомо, можуть бути визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), і як наслідок — вони втрачають чинність за рішенням Конституційного Суду (ст. 152 Конституції України) [143].

7) Збільшення обсягів правотворчої діяльності, предметом якої є внесення змін і доповнень до чинних актів правотворчості, а також прийняття дублюючих правотворчих актів або актів, зміст яких уточнює положення чинних актів [224, с. 266].

8) Необґрунтоване відтермінування опублікування закону [86, с. 10].

9) Залишення у процесі розробки та прийняття змін до чинних законів поза увагою значної кількості застарілих відсилочних норм, які, в аспекті їх усунення, на наш погляд, мають бути одними із першочергових. Для прикладу, занепокоєння викликає наявність відсилочної норми, яка відсилає до нечинного станом на сьогодні Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Маємо на увазі ч. 2 ст. 255 Господарського процесуального кодексу України [49]. І таких прикладів чимало.

10) Недостатнє, досить обмежене вивчення, у процесі розробки та прийняття нових законів на заміну поточним, редакцій останніх. Це призводить до ситуації коли нові закони, безперечно, маючи певні позитивні сторони, мають

законодавчі прогалини, яких не було у старому законодавстві. Зокрема, визначення деяких дефініцій.

Зазначені проблеми призводять до: наявності великої кількості законів, які регламентують однотипні правові відносини; дублювання нормативно-правових приписів у різних нормативно-правових актах, які часто знаходяться в ієрархічній послідовності; декларування в нормативно-правових актах прав та обов'язків (повноважень) без встановлення відповідних механізмів їх реалізації [252, с. 54], тощо, що, безсумнівно, має негативний вплив на правозастосування.

Задля розв'язання зазначених проблем, удосконалення законодавчого процесу та, відповідно, якості новоприйнятих законів і, як наслідок – ефективності правозастосування, на наш погляд, необхідно, перш за все, забезпечити належну правову регламентацію законодавчого процесу в Україні. Адже сьогодні по суті, немає законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України з цього питання, які забезпечили б системне й чітке правове регулювання у цій сфері та значно поліпшили б якість законопроектів. Частина нормативної бази лише частково та безсистемно регулює питання стосовно того, якою має бути юридична техніка [119, с. 160].

При цьому, необхідно врахувати, що процес нормопроектування повинен не тільки зазнати позитивних змін, але й нарешті продемонструвати ефективність та якість [121, с. 362].

У контексті досліджуваного питання варто відзначити, що спроби врегулювати ті чи інші аспекти законодавчого процесу мають давню історію. Так, зокрема, для уніфікації та конкретизації вимог до нормопроектування та подання законопроектів, в Україні понад двадцять років проводиться робота з розробки та прийняття відповідного законодавства. Це, зокрема, проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» (№0923 від 14.02.2000 р.) [184], проєкт Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» (№ 894 від 14 травня 2002 р.) [184], проєкт Закону про нормативно-правові акти України № 1343-1 від 21.01.2008 р.) [184], проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» (№7409 від 01.12.2010 р.) [186], проєкт Закону України «Про нормативно-

правові акти» (№7409-1 від 15.12.2010) [187], проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» (№0922 від 12.12.2012) [188], і, нарешті, проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (№5707 від 25.06.2021) [183].

До розробки деяких з них були залучені такі відомі українські юристи, як М. І. Козюбра, Н. І. Панов, О. І. Ющик та інші [259]. Окремі з вказаних законопроєктів, навіть, було прийнято Верховною Радою України, проте ветовано Президентом України [235, с. 95].

Розгляд даних питань і до сьогодні не отримав логічного завершення у вигляді прийнятого нормативно-правового акту через різноманітні об'єктивні та суб'єктивні чинники. Попри численні спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю, законодавчого процесу чи законодавчої процедури, прийняти закон про нормативно-правові акти, відповідне законодавство і досі не прийняте. Усі спроби наражалися на нездатність законодавця сформулювати політично узгоджену позицію та зазнали невдач, що призвело, на наш погляд, до фундаментальних прогалин у сфері правової регламентації законодавчого процесу за законодавством України, результатом яких є складнощі застосування прийнятих законів. Відсутність єдиного та чіткого законодавчого підходу до питання регулювання законодавчого процесу, законодавчої процедури, визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії, питання набрання чинності, дії, припинення дії нормативно-правових актів, питання подолання колізій та усунення прогалин під час застосування нормативно-правових актів призводить до суперечливої практики правозастосування і, як наслідок, до численних порушень прав та свобод громадян.

Відтак постала потреба, перш за все, в прийнятті низки нових законів, які б слугували орієнтиром для суб'єктів законодавчого процесу при здійсненні ними своїх законодавчих повноважень. Першочергово це Закони України «Про нормативно-правові акти» і «Про закони і законодавчу діяльність». Зокрема, у Законі України «Про нормативно-правові акти», на наш погляд, доцільно було б

визначити загальні засади та вимоги, які б поширювалися на різні види нормативно-правових актів, у тому числі й закон. Своєю чергою, у Законі України «Про закон та законодавчу діяльність» пропонуємо деталізувати вимоги саме щодо законів, а також законодавчого процесу.

Однак жоден із вищезазначених проєктів не може бути взято за основу у їх поточній редакції. Адже кожен із них має як переваги, так і недоліки.

Оскільки, зважаючи на обмежений об'єм дисертаційного дослідження, немає можливості детально проаналізувати кожен, проаналізуємо, на наш погляд, найбільш вдалі проєкти: проєкт Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» (№0922 від 12.12.2012) та проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність».

Розпочнемо з проєкту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» [184], з огляду на те, що в Україні і досі неурегульованими залишаються окремі важливі аспекти «прикладної» законотворчості. Серед нагальних проблем, зокрема, варто відзначити відсутність так званого «закону про закони», ефективність якого доведена законодавчою практикою інших держав.

Системний аналіз положень цього проєкту дає підстави стверджувати, що у ньому, на відміну від інших вищезгаданих проєктів, доволі детально регламентовано законодавчий процес. Цей Закон спрямований на визначення місця та посилення значення закону в системі нормативно-правових актів, упорядкування і підвищення якості, стабільності законів, законодавчої діяльності і на цій основі зміцнення режиму законності і правопорядку. Він визначає основні характеристики закону як правової основи усіх нормативно-правових актів, умови дії закону, порядок його зміни, суб'єктів та організаційно-правові засади законодавчої діяльності, юридичну силу закону, гарантії конституційності законів, ієрархію різних видів нормативно-правових актів, принципи законодавчої діяльності, наведено чіткі переліки стадій законодавчого процесу та суб'єктів законодавчого процесу, а також вимоги щодо систематизації законів, тощо.

При цьому, особливо позитивно варто відзначити наявність у проекті статті, яка стосується відповідальності. Адже, нині дане питання по суті залишається не вирішеним. Разом з тим, згідно моніторингу, здійсненого Лабораторією законодавчих ініціатив, суб'єктами законодавчого процесу, допускаються порушення конституційних та регламентних норм на різних стадіях законодавчого процесу. Від стадії внесення та відкликання законопроектів до стадії опублікування. Так, зокрема, вище нами вже зазначалося стосовно зловживання правом подавати поправки до законопроектів [143], а також порушення строків ознайомлення у ході першого та другого читань [110]. Щодо стадії опублікування, то на цій стадії простежуються порушення у вигляді відтермінування опублікування закону [86, с. 10].

Водночас низький рівень дотримання конституційних та регламентних вимог у законодавчій діяльності та вплив інших чинників на волевиявлення парламенту щодо тих чи інших законів, що прямо впливає на якість як цього процесу, так і ухвалюваних у результаті законів. Всі ці чинники призводять до того, що закон перестає бути інструментом реалізації державної політики, оскільки не ставить перед собою завдання вирішення певної проблеми, що нівелює його практичну цінність.

Простежуються нині й випадки визнання Конституційним Судом України законів неконституційними, зокрема, й у зв'язку з порушенням процедури їх прийняття [44, с. 49].

З огляду на вказане, питання відповідальності суб'єктів, які беруть участь у законодавчому процесі за порушення конституційних та регламентних вимог є украй важливим. Проте, поточна редакція цієї статті, на наш погляд, потребує удосконалення шляхом конкретизації видів порушень та міри відповідальності.

Крім того, зазначений законопроект потребує оновлень з урахуванням сучасних наукових напрацювань, реалій сьогодення та міжнародних стандартів. Серед таких, зокрема, оновлення підходу стосовно тлумачення дефініції «законодавчий процес». Зокрема, пропонуємо у ході розробки нової редакції проекту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» закріпити

визначення, яке було нами розроблено у такій його редакції: «законодавчий процес – це особливий різновид регламентованого нормами конституційного законодавства юридичного процесу, що обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону».

Крім того, як слушно зазначається у літературних джерелах, потрібно більшу увагу приділити рівню правової культури і правосвідомості суспільства в цілому та, особливо, професіоналізму правотворців [129, с. 45]. Адже, як слушно зауважують вчені [84, с. 9], недостатній рівень правової культури як усього суспільства, так і учасників законотворчої діяльності є не останньою причиною юридико-технічних вад законопроектів. Не можна не погодитись із З.О. Погореловою, що підготовку законопроектів повинні здійснювати особи, які мають необхідні фахові знання та практичні навички [9].

У той же час, у поточній редакції проекту Закону України «Про закони та законодавчу діяльність» відсутні положення щодо підготовки фахівців із законотворчої діяльності. На наш погляд, відповідні положення доцільно закріпити у Законі України «Про закони та законодавчу діяльність». Зокрема, підтримуємо висловлену в науковій літературі пропозицію стосовно доцільності викладання курсу законодавчої техніки в рамках спецкурсу для підготовки фахівців із законотворчої діяльності, а також опрацювання в обов'язковому порядку відповідної дисципліни для здобувачів вищої юридичної освіти. Окрім того, доцільно було б, на нашу думку, на законодавчому рівні передбачити обов'язкові стажування парламентаріїв з питань нормотворчої техніки як на рівні України, так і міжнародні із залученням компетентних фахівців у цій сфері [12, с. 158].

Зауваження викликає й відсутність серед принципів законодавчої діяльності, визначених у ст. 15 проєкту, низки важливих принципів на яких має базуватися законодавчий процес, про які нами згадувалося вище.

Крім того, як нами зазначалося у підрозділі 3.1., проєкт Закону України «Про закон та законодавчу діяльність» доцільно доповнити розділом «Вимоги до оформлення законодавчого акта Верховної Ради України».

На додаток пропонуємо внести до проєкту Закону «Про закони і законодавчу діяльність» окремий розділ «Лінгвістична експертиза законодавчих актів», який законодавчо закріпить обов'язок проведення лінгвістичних експертиз проєктів як передумови та етапу їх прийняття, а також забезпечить правове регулювання таких експертиз, їх особливостей та критеріїв здійснення [4, с. 280].

Проведене у попередньому розділі (розділ 2) дослідження підтверджує, що Закон «Про нормативно-правові акти» Азербайджанської Республіки містить доволі чіткі положення щодо врегулювання інституту лінгвістичної експертизи проєктів нормативних правових актів. Відтак, з огляду на те, що в Україні наразі це питання залишається неурегульованим, а також керуючись необхідністю його якомога найшвидшого вирішення, за доцільне вважаємо у ході розробки проєкту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» закріпити у ньому положення щодо обов'язковості та особливостей такої експертизи з урахуванням досвіду Азербайджанської Республіки [10, с. 36].

Адже, незважаючи на значну цінність лінгвістичних експертиз у галузі нормативно-правових актів в цілому, та законів, зокрема, на сьогодні питання все ще не врегульоване. Нині нормативно-правове забезпечення питань пов'язаних із проведенням експертизи законопроєктів в Україні складають нормативно-правові акти різної юридичної сили, серед яких:

- 1) закони, зокрема, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [172], Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» [166], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [163], Закон України

«Про Конституційний Суд України» [165], Закон України «Про запобігання корупції» [157];

2) інші нормативно-правові акти: Наказ «Про здійснення експертизи проєктів законів та проєктів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини» [162]; Положення «Про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 р. № 228, Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів» від 21 листопада 2000 р. № 41 [107], Постанова Кабінету Міністрів України «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 р. № 61 [131].

Системний аналіз положень вищевказаних нормативно-правових актів свідчить про те, що проведення лінгвістичної експертизи у законодавстві України наразі прямо не передбачено. Однак у ч.2 ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [172], все таки згадується про деякі елементи лінгвістичного аналізу. Йдеться про так зване «редакційне опрацювання» законопроєкту структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України на завершальних етапах законодавчої процедури. Крім того, законодавством допускається можливість здійснення «інших видів експертиз», які здійснюються за дорученням Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету, до яких може належати й лінгвістична експертиза [30, с. 157].

Лінгвістична експертиза проєктів законів передбачає вивчення системи мовного представлення юридичних понять та категорій у нормативно-правових актах, застосування основних методів законодавчого стилю, а також методів складної мовно-стилістичної обробки юридичних текстів, редакційний аналіз. Об'єктом лінгвістичної експертизи є мовні одиниці різних рівнів (слово, фраза,

речення, складне смислове ціле, текст). Аналіз законодавчого матеріалу (конституції, кодексу, закону тощо) проводиться за спеціально розробленими схемами, окремими для кожного різновиду нормативно-правового акта.

Головне її завдання - уникнути порушень мовних норм у тексті нормативного проєкту. Йдеться про мовні та мовленнєві помилки у проєктних нормативно-правових актах, семантичну неоднозначність, неточність та неоднозначність формулювань, тавтологію, граматичні помилки тощо.

Так, наприклад, низку недоліків та помилок у чинних нормативно-правових актах та законопроєктах, серед яких: термінологічний розлад та непослідовність; подвійність, синонімічність та мінливість термінологічних одиниць у нормативному акті «Семантична дифузія» та неоднозначність правової норми; неоднозначність тексту; алогізми; мовленнєва недостатність немотивована тавтологія; лексична надмірність; зсув смислових меж; невідповідність стилю; немотивована складність синтаксичних конструкцій; порушення родових зв'язків між поняттями, формами координації та управління; використання запозичень замість існуючого українського терміну; необґрунтоване трасування; відмінності в однині та множині, відмінкові форми; значна кількість русизмів, було виявлено у ході мовного моніторингу сучасного законодавства України проведеного студентами та магістрами факультету юридичних наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» [19, с. 48]. Безперечно, усі зазначені недоліки мають місце та суттєвий негативний вплив на якість законодавства та, відповідно, правозастосування. Утім, маємо відзначити, що наведений перелік не є вичерпним, про що можна стверджувати базуючись на викладених у дослідженні тезах та висновках.

Як правило виявлені в нормативно-правових текстах помилки, недоліки, стилістичні неточності аналізуються та класифікуються. Після чого створюється типологія найбільш поширених в законодавстві мовних помилок (лексичного, семантичного, граматичного і стилістичного характеру). На основі типології розробляються методичні рекомендації стосовно мовностилістичного оформлення проєктів нормативно-правових актів, правила побудови

законодавчих дефініцій, практичні поради щодо дотримання загальних вимог до тексту закону, а також національних і міжнародних термінологічних стандартів, пропонується певний алгоритм дій нормопроектувальників для вирішення термінологічних проблем [19, с. 49].

Головним суб'єктом проведення експертизи законопроектів в Україні, на відміну від європейської практики, є апарат парламенту. У межах експертної функції Апарат згідно з Положенням «Про Апарат Верховної Ради України», затвердженим розпорядженням Голови ВР від 25 серпня 2011 р. №769 [159] (далі – Положення про Апарат) здійснює експертизу законопроектів, що подаються до парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи, організує наукову експертизу в наукових установах; проводить експертизу актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України; здійснює експертизу пропозицій глави держави стосовно прийнятих парламентом законів.

З метою реалізації експертної функції до його структури включено Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління, які здійснюють відповідно обов'язкові комплексну правову або первинну (до першого читання) та юридичну експертизу (до другого і наступних читань). Нормативно закріплення за Апаратом експертної функції визначено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (хоча цей напрям законодавець визначив у поєднанні з аналітичним напрямом як «експертно-аналітичне забезпечення»).

У той же час, положення про Апарат не передбачає експертну функцію у системі функцій допоміжного структурного підрозділу парламенту. Хоча, в науковій літературі висловлюється припущення, що нормотворець (голова парламенту) охопив її словосполученням «інші функції» [139, с. 44-45].

З огляду на вказане вище, не можна не взяти до уваги цілком слушні зауваження І. Л. Литвиненко про те, що до діяльності з підготовки нормативних актів потрібно залучати наукові установи, фахівців з відповідних галузей знань, юристів науковців та практиків. Вона наголошує щодо доцільності підготовки проєктів законів на договірній, у тому числі платній основі відповідними

науковими та науково-дослідними установами. Кошти на виконання такого виду робіт, на думку І. Л. Литвиненко, можна отримати за рахунок стягнень з тих народних депутатів, які не відвідують засідання Верховної Ради України[101, с. 249].

Часткового погоджуючись з пропозиціями авторки, зокрема, у частині необхідності залучення фахівців з відповідних галузей знань, юристів науковців та практиків до підготовки проєктів законів, вважаємо за доцільне зазначити щодо сумнівності доцільності підготовки проєктів законів на договірній, у тому числі платній основі відповідними науковими та науково-дослідними установами за рахунок стягнень з тих народних депутатів, які не відвідують засідання Верховної Ради України. Адже, які відомо, нещодавно Верховна Рада ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України» [148]. Закон встановлює кримінальну відповідальність за умисне здійснення народним депутатом будь-яким способом голосування на засіданні Ради замість іншого народного депутата (неособисте голосування). За це передбачено штраф від 3 тисяч (51 тис. грн) до 5 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (85 тис. грн). Тому введення додаткових стягнень видається не доцільним.

З огляду на викладене вище, на нашу думку, фінансування лінгвістичної експертизи має передбачатися за рахунок державного бюджету, однак не за рахунок таких стягнень.

Крім того, на нашу думку, більш вдалим варіантом вбачається створення структурного підрозділу (комітету) у Верховній Раді України, який би фахово здійснював лінгвістичну експертизу законопроєктів щодо конституційного законодавства України. Даний структурний підрозділ має формуватися з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. Зокрема, пропонуємо включити до його складу філологів та правознавців. Адже, як засвідчив зарубіжний досвід саме співробітництво лінгвістів і правознавців дасть можливість комплексно підійти до вдосконалення юридичної мови.

Що ж стосується законодавчого закріплення інституту лінгвістичної експертизи, то серед науковців висловлюється декілька позицій. Одні наголошують на доцільності прийняти Закон «Про експертну законопроектну діяльність в Україні» [139]. Інші вважають, що урегулювати дане питання буде доречно шляхом: а) внесення змін до розділу «Законодавча процедура» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»; б) внесення пропозицій до проекту Закону «Про нормативно-правові акти» №7409 від 01.12.2010 і його прийняття парламентом [30, с. 159]. Однак, на нашу думку, положення щодо лінгвістичної експертизи, необхідно закріпити у проекті Закону України «Про закони і законодавчу діяльність».

При цьому, доцільно взяти до уваги, що законодавець Азербайджанської Республіки не деталізує підстави для прийняття рішень за результатами лінгвістичної експертизи та врахувати це у ході напрацювання пропозицій щодо регламентування інституту лінгвістичної експертизи в Україні щоби не допустити аналогічної законодавчої прогалини.

Не можна оминати увагою доречність закріплення у проекті права законодавчої ініціативи українського народу. Зокрема, маємо на увазі доповнення, про які нами зазначалося раніше.

Також, на нашу думку, доцільним було б у проекті цього закону залишити лише норми стосовно законів, законодавчої діяльності, законодавчого процесу та законодавчої процедури. Своєю чергою, норми, які стосуються нормативно-правових актів в загальному, вважаємо за доцільне із тексту цього проекту вилучити. Адже окреслені питання мають бути регламентовані з Законі України «Про нормативно-правові акти», про який йтиметься далі по тексту. До таких, для прикладу, пропонуємо віднести, перш за все, питання ієрархії різних видів нормативно-правових актів.

Перейдемо до вивчення проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» (№0922 від 12.12.2012) [188]. передусім зауважимо, що цей законопроект складається з преамбули, семи розділів та 72 статей, прикінцевих положень.

Проаналізувавши положення даного законопроекту можна дійти висновку, що його сформовано з урахуванням європейського правового досвіду, в тому числі в частині юридичної техніки. Порівнюючи цю структуру зі структурами попередніх законопроектів («Про закони і законодавчу діяльність», 2003 р.), можна констатувати наявність нових розділів «контроль за дотриманням законів», «інформаційні технології у розробленні та застосуванні нормативно-правових актів».

Як слушно зазначається у науковій літературі, структура законопроекту в цілому відповідає традиційній та визнаній послідовності (етапності) класичного законотворчого процесу. Звичайно, можуть бути пропозиції щодо його вдосконалення, наприклад щодо доцільності окремого розділу про реєстрацію нормативно-правових актів на тлі неузгодженості нормативно-правових актів, що встановлюють правила їх реєстрації, та нормативно-правових актів, що встановлюють правовий статус органів державної влади. Проте зрештою важливо, щоб такі нормативні вимоги були відображені в законі, а не обов'язково виділені окремим розділом [29, с. 38].

Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (№0922 від 12.12.2012) містить положення, що регламентують суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням чинності, обліком, визначенням їх системи, видів та форм, ієрархії та встановлення єдиних вимог до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Законопроектом вперше визначаються види нормативно-правових актів, система та ієрархія нормативно-правових актів, встановлюються порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроектувальної техніки, а також визначаються способи вирішення колізій нормативно-правових актів.

У порівнянні з його попередниками, цим законопроектом суттєво оновлюються підходи щодо процедури підготовки проєктів нормативно-правових актів. Зокрема, передбачено, що проєкт нормативно-правового акта має розробляється на підставі концепції проєкту нормативно-правового акта, яка

відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права і обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації в разі прийняття (видання) нормативно-правового акта.

Важливе практичне значення має розділ «Офіційне опублікування нормативно-правового акта». Набрання чинності певними нормативно-правовими актами України пов'язане з їх оприлюдненням, а законодавче визначення джерел офіційного опублікування, за винятком офіційних друкованих видань, в Україні на сьогодні відсутнє. Стаття законопроекту «Набрання чинності нормативно-правовими актами» сприяє уніфікації правил набрання чинності нормативно-правовими актами України, які зараз «розпорошені» у національному законодавстві. Ця норма встановлює порядок набрання чинності нормативно-правовими актами, що утворюють систему нормативно-правових актів України. У законопроекті, що розглядається, як і в попередніх відповідних законопроектах, є важливий розділ, присвячений правозастосуванню, насамперед, визначенню шляхів подолання таких недоліків нормативно-правових актів, як прогалини, колізії, конкуренція.

Автори законопроекту прагнули, враховуючи європейський правовий досвід, унормувати визначальні доктринальні та практичні підходи до розуміння нормативно-правового акта, визначити ієрархічну систему нормативно-правових актів України, описати техніку та технологію їх створення, висвітлити найважливіші моменти щодо систематизації, застосування та тлумачення нормативно-правових актів тощо [259].

Перелік переваг законопроекту можна продовжувати. Втім, попри усі переваги, все ще існує потреба подальшого його доопрацювання. Так, зокрема, відповідно до ч. ст. 9 проекту, проект нормативно-правового акта повинен: відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання; не повторювати норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах; не повторювати положень, які містяться в тексті цього проекту нормативно-правового акта; включати положення, що належать до одного і того

самого предмета правового регулювання; бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру; бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим, компактним та послідовним [184].

Крім того, у поточній редакції проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», зокрема, у ст. 52 встановлюється відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів. Однак, на наше переконання, варто було б передбачити відповідальність загалом за порушення конституційних та регламентних норм щодо законодавчого процесу, а не лише відповідальність посадових осіб, винних в порушенні законодавства про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів.

Заслуговує уваги у контексті імплементації у національне законодавство України і досвід Азербайджанської Республіки стосовно переліку недопустимих у стилістиці нормативно-правового акта вживань. Зокрема, маємо на увазі ст. 56, де зазначається, що не допускається вживання: просторіччя, діалектів азербайджанської мови і експресивних форм розмовної мови; в одному і тому ж сенсі різних понять (термінів); іншомовних запозичень при наявності рівнозначних слів і термінів в азербайджанській мові; нечітких словосполучень, узагальнених міркувань, вигуків і закликів, образних порівнянь, епітетів, метафор; аббревіатур (крім загальновідомих) [75]. Адже такий наразі відсутній.

Крім того, з огляду на те, що розроблений був ще у 2010, а зміни внесені ще у 2014 році, вбачається за доцільне загальне оновлення законопроекту, з урахуванням реалій та викликів сьогодення.

Перейдемо до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» у якому враховано міжнародний досвід, практику Європейської Комісії, окремих держав-членів Європейського Союзу, висновки та рекомендації Венеційської комісії та рекомендації аналітичних матеріалів, що розроблялися незалежними експертами Офісу парламентської реформи для Верховної Ради України в рамках Проекту з парламентської реформи, що упроваджувався Програмою

розвитку Організації Об'єднаних Націй за фінансової підтримки Європейського Союзу.

До безперечних переваг проєкту закону №5707 можна віднести наступне: запровадження єдиного категорійно-понятійного апарату для всіх без винятку учасників правотворчої діяльності; визначення принципів правотворчої діяльності релевантних відповідним принципам в ЄС; визначення засад планування правотворчої діяльності; запровадження циклічності правотворчого процесу, що зменшить кількість «законодавчого спаму», оскільки рішення про розробку нормативно-правового акта або внесення змін до нього буде ґрунтуватися на результатах правового моніторингу, який опиратиметься в свою чергу на оцінку впливу акта; встановлення єдиних правил щодо планування, розробки проєкту (концепції), прийняття та проведення правового моніторингу нормативно-правових актів та вимог до їх структури, що, безперечно, підвищить якість законодавства; встановлення чіткої ієрархії нормативно-правових актів, що позбавить плутанини щодо вищої юридичної сили одного акта над іншим; уніфікацію процесу проведення публічних консультацій; встановлення гарантій забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності; чітке визначення обліку та реєстрації нормативно-правових актів, тощо. Цим проєктом унормовані засади та порядок здійснення нормотворчої діяльності в Україні, сформульовано та деталізовано принципи нормотворчості, а отже, максимально повно та якісно опосередковано відносини, пов'язані з плануванням, розробленням, ухваленням (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів. Так, зокрема, на удосконалення законодавчого врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів, створення фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, питання доступності, гласності та відкритості правової інформації спрямовані відповідні положення законопроєкту щодо створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [183]. Зважаючи на те, що неналежне законодавче врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів, створення актуального фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, питання

доступності, гласності та відкритості правової інформації є серйозною практичною проблемою на сьогодні, а вирішити це можливо, зокрема, через підвищення і утвердження статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, існує нагальна потреба законодавчого врегулювання питання правотворчої діяльності в Україні. Себто прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» [183].

Разом з тим, законопроект, будучи цілком актуальним та необхідним, містить цілий ряд недоліків теоретико-термінологічного характеру, щодо повноти правового регулювання, юридико-технічного характеру та просто помилок.

По-перше, дискусійним є найменування цього закону, з огляду на проблемність використання терміну «правотворча діяльність». Адаже у літературних джерелах та правовому вжитку використовується термін «нормотворчість» – нормотворчі повноваження, суб'єкти нормотворчості. Термін «правотворчість» вживається також, як правило, в якості синоніма «нормотворчості» [62]. У той же час, автори законопроекту розмежовують ці поняття, додаючи до правотворчості крім нормотворчості ще «планування» (ч.1 ст.2). І це не лише не відповідає усталеній термінології, але й породжує проблему вживання терміну «планування», яким автори часто замінюють аналіз правозастосування, аналіз реалізації законодавства, аналіз політики – це все дійсно важливі елементи функціонування суспільного механізму, проте вони не можуть замінятися плануванням нормотворчої діяльності, яка насправді є лише одним із етапів усіх перелічених видів аналітичної діяльності.

По-друге, відсутня стаття про відповідальність, що, на наш погляд, певною мірою нівелює дієвість відповідного закону.

По-третє, ч. 2 ст. 1 законопроекту вилучає з предмету його регулювання все що пов'язане з референдумами, воєнним та надзвичайним станами, а також із «застосуванням Збройних Сил України, проведенням операцій Об'єднаних сил, антитерористичних операцій та іншими невідкладними питаннями забезпечення обороноздатності держави». Щодо референдуму – це приводить до

вилучення із суб'єктів правотворчості народу, повертає нас до радянської традиції державної природи права. Проте з іншими вилученнями проблема набагато більша – фактично пропонується в цих сферах не керуватися принципами та правилами правотворчості, а діяти волюнтаристськи, як вождю захочеться. Це серйозна проблема. Тим більше, що в цих сферах у нас уже величезна кількість проблем із юридичним забезпеченням.

По-четверте, стаття 27 Законопроєкту присвячена регулюванню структури нормативно-правових актів. Проте насправді вона просто перелічує всі можливі, очевидно наявні в нашому законодавстві, варіанти назв структурних елементів законів – розділи, підрозділи, глави, параграфи. Причому без вказання коли яка назва використовується. Фактично замість врегулювання важливого елемента юридичної техніки підготовки нормативно-правових актів, Законопроєкт узаконює хаос, який у нас виник у цій сфері через відсутність даного закону.

По-п'яте, ст.12 дуже лаконічно регулює підзаконні нормативно-правові акти, не класифікує їх за змістом чи завданнями. Наприклад, є різниця між постановами Кабінету Міністрів України, які видаються на виконання делегованого законом повноваження щось врегулювати і фактично є продовженням законодавчого регулювання чи доповнення його, та актами органів влади, спрямованими на врегулювання внутрішньої організації та порядку їхньої діяльності [1].

Крім того, як слушно зауважує І. В. Невзоров, за логікою проєкту фінальною стадією правотворчої діяльності є прийняття (видання) нормативно-правового акта. Проте і логіка правотворчої діяльності, і зміст самого проєкту вказують на те, що прийняттям (виданням) нормативно-правового акта правотворча діяльність не вичерпується, а охоплює як самостійні стадії стадію оприлюднення такого акта та стадію набуття ним чинності. Крім того, правотворча діяльність, як і будь-яка людська. Також потрібно звернути увагу, що у ч. 2 ст. 2 пропонується формулювання, згідно з яким «правотворча діяльність в Україні регламентується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та підзаконними нормативно-правовими актами». Із

цього впливає цілком самотій незначення підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні правотворчої діяльності, що є концептуально хибним підходом та повністю нівелює роль і значення спеціального закону в регулюванні такої діяльності [115, с. 174].

І наведений перелік недоліків не є вичерпним. Його можна продовжувати й далі. Отже, як бачимо, залишається ще велике коло питань, які мають бути враховані при створенні нових законопроектів. Разом з тим, у процесі розробки нових проектів законів необхідно уникати колізій між ними та дублювання положень. З огляду на вказане за доцільне вважаємо розробку нових проектів та, відповідно, прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про закони та законодавчу діяльність». При цьому, Закон України «Про нормативно-правові акти» та Закон України «Про правотворчу діяльність» доцільно було б скомпіювати у єдиний законопроект «Про нормативно-правові акти та правотворчу діяльність», з метою уникнення дублювання більшості законодавчих положень.

Поряд з прийняттям нових законодавчих актів потребує ревізії існуючий нормативно-правовий масив, що регулює законотворчу діяльність: перегляду та скасування застарілих нормативно-правових актів, що не відповідають реаліям сьогодення; усунення суперечності та дублювання окремих норм тощо. Отже, удосконалення потребують вже прийняті законодавчі акти з питань законодавчого процесу, які наразі є чинним.

Так, зокрема, пропонуємо доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи виклавши ч. 1 ст. 93 Конституції України у такій редакції «**Стаття 93.** Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України; 40 тисяч громадян України, які мають виборче право».

У контексті досліджуваного питання уваги також заслуговує пропозиція азербайджанських науковців щодо необхідності збільшення переліку вимог до кандидатів у депутати, про яку вже йшлося у розділі 2. Зокрема, в аспекті закріплення на конституційному рівні вимоги освіти кандидатів у депутати [37,

с. 19]. На наш погляд, дана пропозиція може бути імплементована також і у законодавство України. При цьому, вважаємо за доцільне прописати у Конституції України в якості обов'язкової вимоги вищу юридичну та освіту, що здобувалася на відповідній освітній програмі в межах спеціалізації.

Потребує конкретизації на предмет дієвих механізмів забезпечення пропорційного представництва в комітетах депутатських фракцій, гласності у роботі комітетів, а також підвищення їх ролі у законодавчому процесі та контрольній діяльності низка положень нової редакції Закону «Про комітети Верховної Ради України» [84, с. 6]. З огляду на зауважений К. В. Манжук і З. О. Погореловою збіг та дублювання функцій у деяких комітетів (наприклад, у Комітету з питань податкової та митної політики та Комітету з питань фінансової політики і банківської діяльності) [105, с. 28; 136, с. 57] слід уточнити розподіл предметів відання парламентських комітетів, на основі якого має чітко та однозначно визначатись головний комітет щодо того чи іншого законопроєкту. Рациональний розподіл предметів відання між комітетами повинен передбачати рівний обсяг законопроєктної роботи для кожного комітету (з урахуванням кількості його членів) щодо певних однорідних питань. Уваги потребує й питання вдосконалення механізму взаємодії головного комітету та інших комітетів парламенту на попередніх та інших стадіях законодавчого процесу, який наразі залишається остаточно законодавчо неврегульованим [66, с. 60-61].

Удосконалення потребує й Регламент. Так, зокрема, доцільно:

- вилучити розпорошені по тексту Регламенту тлумачення використаних у ньому дефініцій та систематизувати їх виклавши окремою статтею на початку Регламенту, доповнивши при цьому перелік таких дефініцій такими важливими терміно-поняттями, як: «законодавча процедура», «законодавчий процес»;

- доповнити Регламент окремою статтею «стадії законодавчого процесу» чи «етапи законодавчого процесу», яка б чітко закріпила усі стадії/етапи законодавчого процесу у певній послідовності;

- реструктурувати Регламент у такий спосіб щоби розділ 4 Регламенту розпочинався зі стадії планування законодавчого процесу;

- доповнити Регламент положеннями щодо прогнозування й планування законопроектних робіт, проведення громадських обговорень та консультацій щодо проектів законів, строки підготовки та опрацювання законопроектів у парламенті, протидію законодавчому та «поправковому спаму»;

- врегулювати у Регламенті питання надання висновків Венеціанською комісією;

- передбачити у Регламенті оплату проведення наукової експертизи;

- систематизувати положення, які регламентують стадії та розпорошені по тексту.

Крім того, доцільно внести зміни до статей 116, 118, 120, 121 Регламенту, з метою протидії затягуванню роботи парламенту в процесі розгляду та ухвалення законопроектів через пришвидшення процедури проходження законопроекту від моменту його реєстрації і до його ухвалення в цілому. Варто відзначити, що нині відповідний законопроект вже зареєстрований (реєстр. № 3018 від 05.02.2020) [180]. Поданий законопроект пропонує спочатку розглядати ті поправки, які були враховані головним комітетом, а вже потім – поправки, які головний комітет відхилив, але на розгляді яких все-таки наполягає ініціатор. Такі зміни не зменшують кількість поправок, які потрібно розглянути, але значно спростять процес їх розгляду для народних депутатів на пленарних засідання. У той же час, деякі формулювання законопроекту є недосконалими і вони не зможуть ефективно бути використані у боротьбі із законодавчим спамом. Наприклад, в статті 118 пропонується зробити уточнення наступного змісту: «у разі внесення пропозицій (поправок), які повністю повторюють одна одну, тобто є однаковими за текстом і змістом до одного із запропонованих положень законопроекту, такі пропозиції (поправки) ... включаються до порівняльної таблиці як одна пропозиція (поправка)...», однак абсолютно тотожні (однакові) поправки не так часто і подаються. Внаслідок зміни одного слова, перефразування речення, зміни знаку пунктуації можна отримати поправки, які з формальної сторони будуть неоднаковими, — і саме цим народні депутати часто зловживають. Тому Верховній Раді України необхідно розробити інші

підходи до ініціювання поправок та пропозицій до законопроектів для того, щоб мінімізувати імовірність виникнення законодавчого спаму.

Крім того, досі залишається не визначеним на науковому рівні єдине бачення проблеми повноважень Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави, не наділеного правом офіційного тлумачення законів, з одного боку, і Конституційного Суду України, що порушує межі законодавчої компетенції своїм правом визнавати неконституційними (фактично скасовувати) закони – з іншого. Тому актуальним залишається питання забезпечення дії принципу поділу влади та вдосконалення механізму стримувань і противаг у державі. Підвищенню ефективності законотворчого процесу безпосередньо слугує дослідження питань ефективності дії прийнятих законів – моніторинг чинного законодавства та правозастосовної практики [143, с. 10].

Найбільш оптимальний і комплексний підхід до удосконалення нормативно-правових актів на сучасному етапі розвитку суспільних відносин має передбачати такі заходи: усунення причин низької якості нормативно-правових актів; удосконалення нормативно-правового регулювання вимог до юридичної техніки; унормування лексики і логіки тлумачення правових текстів; складення правил розуміння і вжитку правових термінів; уніфікація правил техніки юридичного письма [119, с. 160].

Таким чином, прийняття законів «Про закони і законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти та правотворчу діяльність», на наш погляд, буде одним із важелів, що, безсумнівно, здатний суттєво вплинути на ефективність законодавчого процесу та якість законодавства, а, отже, і правозастосування. Ще один важливий крок на шляху до вирішення проблем законодавчого та правозастосовного процесів в країні - оновлення та удосконалення нині чинного законодавства.

Висновки до Розділу 3

Здійснений нами аналіз наукових поглядів на проблематику сучасного стану законодавчого процесу в Україні, а також нормативно-правових актів, які забезпечуються правову регламентацію законодавчого процесу в Україні дає змогу зробити такі висновки:

1) Останніми роками сферу законодавчого процесу дещо удосконалено. Проте ще багато роботи попереду. Адже правова регламентація законодавчого процесу недостатня та недосконала, що, у свою чергу, призводить до проблем в аспекті правозастосування та має наслідком порушення прав, інтересів та свобод.

2) Вирішення потребує низка питань пов'язаних із законодавчим процесом в умовах війни. Адже як свідчить практика законодавство України до такого не було готовим. Попри те що фактично війна вже триває понад 8 років.

3) Необхідно розвивати, насамперед, правовий базис законодавчого процесу в Україні. Зокрема, насамперед, пропонуємо у ході розробки нової редакції проекту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» закріпити визначення, яке було нами розроблено у такій його редакції: «законодавчий процес – це особливий різновид регламентованого нормами конституційного законодавства юридичного процесу, що обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону».

При цьому, працювати доцільно у таких двох напрямках одночасно: доопрацювання та прийняття проєктів; внесення змін та доповнень до чинних актів з урахуванням проблем існування яких засвідчує практика законодавчого процесу та викликів сьогодення, зарубіжного досвіду Азербайджанської Республіки. До цих робіт слід залучити як представників правової доктрини, так і представників юридичної практики.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні теоретико-правових аспектів співвідношення законодавчого процесу в Україні та в АР, визначення недоліків та шляхів удосконалення практики її здійснення. Зокрема, було встановлено, що законодавчий процес України, на відміну законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці, відзначається значно кращим рівнем наукової (доктринальної) розробки. Водночас законодавчий процес Азербайджанської Республіки, порівняно із законодавчим процесом України, відзначається більш детальним та досконалим правовим забезпеченням. Хоча обидва процеси мають деякі схожі недоліки правового регулювання: відсутність законодавчо встановленої вимоги щодо обов'язковості наявності вищої юридичної та профільної освіти депутатів; залишення поза увагою законодавця деяких важливих принципів законодавчого процесу; недосконалість визначення переліку та послідовності стадій законодавчого процесу, тощо. Не позбавлені законодавчі процеси обох країн також і певних проблем практики їх здійснення.

Основними науковими і практичними результатами роботи є такі висновки.

1. На підставі виокремлених та деталізованих ознак законодавчого процесу було узагальнено розуміння законодавчого процесу у правовій доктрині шляхом визначення його як особливого різновиду регламентованого нормами конституційного законодавства юридичного процесу, що обмежений хронологічними рамками та здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акту представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну силу та форму закону.

Визначено місце законодавчого процесу в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки. Зокрема, встановлено, що поняття «законодавчий

процес» потрібно відокремлювати від суміжних понять, серед яких: «законодавча діяльність», «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес» «законотворчість», «правотворчість».

2. Встановлено особливості правозастосування як передумови удосконалення законодавчого процесу в Україні та АР. Зокрема, до таких віднесено тісний взаємозв'язок правозастосування та законодавчого процесу, який проявляється у взаємному впливі. Адже від якості законодавчого процесу залежить якість прийнятого законодавства та якість застосування таких законодавчих норми. При цьому, проблеми та труднощі, які буде виявлено у процесі правозастосування мають вплив на визначення подальшого вектору законодавчого процесу.

3. Узагальнено правове забезпечення та охарактеризовано положення законодавства Азербайджанської Республіки щодо законодавчого процесу. Зокрема, встановлено, що законодавчий процес Азербайджанської Республіки регламентується низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили: Конституція Азербайджанської Республіки, Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», Закон Азербайджанської Республіки «Про статус депутата Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про комітети Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки», Закон Азербайджанської Республіки «Про участь громадськості», Закон Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу», Конституційний Закон Азербайджанської Республіки «Про права людини», Внутрішній Регламент Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки. При цьому, з'ясовано, що положення законодавства Азербайджанської Республіки щодо законодавчого процесу забезпечують порівняно детальне регулювання законодавчого процесу, а також відзначаються неабиякою прогресивністю. Разом з тим, в даний час, їх не можна визнати досконалими. Адже більшість нормативно-правових актів у

цій сфері потребує низки змін. Зокрема, у вигляді уточнень та доповнень з метою заповнення законодавчих прогалін. Однак, незважаючи на певні недоліки нині чинного законодавства з питань законодавчого процесу, досвід Азербайджанської Республіки безсумнівно має цінність в аспекті його застосування в Україні, шляхом імплементації окремих законодавчих підходів, з урахуванням негативних та позитивних сторін, а також специфіки українського законодавчого процесу.

4. Виокремлено та охарактеризовано зміст стадій законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці. Зокрема, на підставі законодавства, виокремлено п'ять стадій: планування законодавчого процесу; законодавча ініціатива (розробка проекту законодавчого акта); прийняття (видання) нормативно-правового акта; внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки; опублікування нормативно-правового акта.

При цьому, з'ясовано, що:

- стадія планування характеризується тим, що вона включає в себе затвердження законодавчими органами: державних програм, що відображають положення про підготовку проектів нормативних правових актів, а також щорічних планів підготовки законопроектів;

- стадія законодавчої ініціативи являє собою офіційне подання суб'єктом законодавчої ініціативи проекту закону на обговорення в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки та характеризується активною роботою суб'єктів законодавчої ініціативи щодо втілення напрацьованої інформації та принципів, які закріплені в концепції, у зміст проекту законодавчого акта із дотриманням правил юридичної техніки та структурної побудови, характерної для даного виду нормативно-правового акта;

- стадія обговорення та прийняття (видання) нормативно-правового акта характеризується тим, що законопроекти в Міллі Меджлісі, як правило, обговорюються за процедурою трьох читань, де у першому читанні законопроект голосується в цілому, у другому - вже відповідно до внесених змін і доповнень,

проводиться окреме голосування за кожне з них, в третьому - приймається остаточне рішення;

- стадія внесення нормативного правового акта до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки характеризується тим, що являє собою направлення Міллі Меджлісом прийнятого ним же нормативно-правового акта у триденний термін від моменту прийняття до органу виконавчої влади, з метою внесення останнім до Державного реєстру правових актів Азербайджанської Республіки реквізитів, переляк яких чітко визначений у положеннях Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти»;

- стадія опублікування нормативно-правового акта за законодавством Азербайджанської Республіки характеризується тим, що вона включає підписання прийнятого акта главою держави та його безпосереднє опублікування, з яким законодавець Азербайджанської Республіки пов'язує набрання прийнятим законом чинності.

На основі аналізу законодавства та доктринальних напрацювань, обґрунтовано доцільність виокремлення підписання Президентом Азербайджанської Республіки як окремої стадії законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, шляхом внесення відповідних змін до ст. 40 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти».

5. Визначено складові законодавчого процесу Азербайджанської Республіки та надано їх характеристику. Зокрема, обґрунтовано, що законодавчий процес АР являє собою складний механізм, змістом якого є система його структурних елементів: суб'єктів та об'єктів законодавчого процесу у їх сукупності та взаємозв'язку, а також принципів законодавчого процесу. При цьому, запропоновано суб'єкти законодавчого процесу Азербайджанської Республіки розглядати через призму їх поділу на основні (народ Азербайджанської Республіки, парламент) та факультативні (суб'єкти законодавчої ініціативи: депутати Міллі Меджлісу Азербайджанської

Республіки; Президент Азербайджанської Республіки; Верховний Суд Азербайджанської Республіки; 40 тисяч громадян Азербайджанської Республіки, які мають виборче право; прокуратуру Азербайджанської Республіки; Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки, а також комітети та комісії Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки).

Під об'єктом законодавчого процесу АР запропоновано розуміти об'єкта під закон як різновид нормативно-правового акта, який повинен бути внутрішньо узгодженим, логічно збудованим і відповідати основам законодавчої техніки.

Принципи законодавчого процесу АР запропоновано класифікувати на три групи:

- принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції Азербайджанської Республіки (принцип гуманізму; принцип рівності прав і свобод кожного; принцип відповідності праву та справедливості; принцип законності);

- принципи законодавчого процесу, закріплені у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» (відповідності Конституції Азербайджанської Республіки і пріоритету законів; відповідності актів нижчестоящих державних органів актам вищих державних органів; пріоритету загальнодержавних принципів і норм міжнародного права; пропорційності; відповідальності державних органів перед громадянами; демократичності та прозорості нормотворчої діяльності; несуперечності нормативних правових актів; захисту людських прав і свобод, їх законних інтересів і соціальної справедливості; систематичності і комплексності правового регулювання суспільних відносин);

- принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Внутрішнього Регламенту Міллі Меджлісу (гласності, політичного плюралізму та багатопартійності, вільного обговорення та незалежності рішень; плановості законодавчих робіт).

6. Встановлено недоліки законодавчого процесу в Азербайджанській Республіці та обґрунтовано шляхи його вдосконалення. Зокрема, з'ясовано, що

не знайшла відображення ще низка важливих принципів на яких має базуватися законодавчий процес; відсутні вимоги щодо освіти депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки; недостатньо врегульованими на законодавчому рівні нині залишаються питання реалізації права законодавчої ініціативи Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки у законодавстві Азербайджанської Республіки; відсутня вказівка на суб'єкт проведення лінгвістичної експертизи, механізм забезпечення дотримання положень щодо обов'язковості лінгвістичної експертизи у вигляді відповідальності за порушення даної законодавчої вимоги, строки проведення такої експертизи; порушення правил законодавчої техніки, що призводить до виникнення прогалин та колізій у законах, неточностей, та, як наслідок, зниження ефективності самого законодавства, падіння довіри до системи права та законодавчого органу в цілому тощо. Тому з метою подальшого удосконалення законодавства у цій сфері обґрунтовано такі шляхи його вдосконалення доповнити: Конституцію Азербайджанської Республіки вказівкою щодо обов'язкової вищої юридичної освіти та освіти, що здобувалася на відповідній освітній програмі в межах спеціалізації, для депутатів Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки, а також законодавчо передбачити обов'язкові стажування парламентаріїв з питань нормотворчої техніки як на рівні України, так і міжнародні із залученням компетентних фахівців у цій сфері; положення Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» вказівкою на суб'єкт такої експертизи та строки проведення такої експертизи, а також нормою про відповідальність за порушення законодавчої вимоги щодо обов'язковості даної експертизи; деталізувати у положеннях Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» питання реалізації права законодавчої ініціативи Верховного Суду Азербайджанської Республіки, прокуратури Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісу Нахічеванської Автономної Республіки.

7. Узагальнено правове забезпечення та охарактеризовано положення законодавства України щодо законодавчого процесу. Зокрема, з'ясовано, що Аналогічно законодавчому процесу Азербайджанської Республіки, правова регламентація законодавчого процесу України забезпечується низкою нормативно-правових актів різною юридичної сили. Це, зокрема: Конституція України, Закон України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Регламент Верховної Ради України, Регламент Кабінету Міністрів України, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, Положення про Апарат Верховної Ради України та низка інших нормативно-правових актів.

При цьому, було встановлено, що положення законодавства України щодо законодавчого процесу, у порівнянні із законодавством АР, характеризуються порівняно більшою недосконалістю. Зокрема, в частині:

1) наявності діючого Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти», адже в Україні такий закон досі не прийнято;

2) наявності діючого Закону Азербайджанської Республіки «Про порядок використання права громадян Азербайджанської Республіки на законодавчу ініціативу». Оскільки в Україні на сьогодні подібного закону не існує. Більше того, за законодавством України громадяни України не визнаються безпосередньо суб'єктами законодавчої ініціативи.

3) наявності у Конституційному Законі Азербайджанської Республіки «Про права людини» ст. 1, яка наділяє Уповноваженого з прав людини (Омбудсмана) Азербайджанської Республіки правом вносити пропозиції в Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки про прийняття законів або перегляд законів з метою забезпечення прав і свобод людини, а також пропозицію про оголошення амністії.

8. Виокремлено стадії законодавчого процесу відповідно до положень законодавства України та надано їх характеристику. Зокрема, на основі законодавства, виокремлено сім стадій законодавчого процесу: внесення та відкликання законопроектів; розгляд законопроектів у першому читанні; розгляд законопроектів у другому читанні; розгляд законопроектів у третьому читанні; підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президенту України; повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернених Президентом України; опублікування законів, прийнятих Верховною Радою України.

Своєю чергою, у межах стадії внесення та відкликання законопроектів, запропоновано поділити на підстадії: право законодавчої ініціативи; реєстрація законопроектів; попередній розгляд законопроектів у комітетах; повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої; зняття законопроектів з розгляду; включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради; заведення справи законопроекту; надання законопроектів народним депутатам; розгляд законопроектів Верховною Радою; експертиза законопроектів; відкликання законопроектів; визнання законопроектів відкликаними; визнання законопроектів відхиленими.

Обґрунтовано доцільність доповнити Регламент Верховної Ради України статтею, яка б чітко визначила кількість та послідовність стадій законодавчого процесу, з урахуванням досвіду АР. Зокрема, запропоновано таку редакцію:

- «1) планування законодавчого процесу;
- 2) розробка концепції законопроекту;
- 3) розгляд законопроекту;
- 4) підписання та прийняття законопроекту;
- 5) опублікування закону і набрання ним чинності».

9. Визначено елементи законодавчого процесу України та розкрито їх особливості. Зокрема, обґрунтовано, що законодавчий процес України являє собою складний механізм, змістом якого є система його структурних елементів: суб'єктів та об'єктів законодавчого процесу у їх сукупності та взаємозв'язку, а також принципів законодавчого процесу. При цьому, запропоновано суб'єкти

законодавчого процесу України класифікувати аналогічно класифікації суб'єктів Азербайджанської Республіки, на основні та факультативні. Разом з тим, якщо перелік основних суб'єктів законодавчого процесу буде аналогічним, то коло факультативних буде суттєво відрізнятись. Так, зокрема, основними суб'єктами законодавчого процесу в Україні є народ та парламент. У той же час, до факультативних можна віднести: суб'єкти законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України; комітети та комісії Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України; міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, які здійснюють підготовку законопроектів за дорученням Кабінету Міністрів України та підготовку висновків щодо законопроектів з подальшим надсиланням їх до профільного комітету Верховної Ради України; громадські об'єднання, політичні партії, наукові установи, інші організації, які беруть участь в обговоренні законопроектів та поданні пропозицій щодо них; громадяни України, які беруть участь на окремих стадіях законодавчого процесу; Конституційний Суд України, висновок якого у разі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим.

Об'єктом законодавчого процесу України, як законодавчого процесу Азербайджанської Республіки, є закон як різновид нормативно-правового акта, який повинен бути внутрішньо узгодженим, логічно збудованим і відповідати основам законодавчої техніки.

Принципи законодавчого процесу, як невід'ємну складову законодавчого процесу, запропоновано класифікувати на дві групи:

- принципи законодавчого процесу, закріплені в Конституції України;
- принципи законодавчого процесу, закріплені у положеннях Регламенту Верховної Ради України.

Встановлено, що принципи законодавчого процесу України характеризуються нормативною розпорошеністю. Зважаючи на це, обґрунтовується необхідність їх узагальнення та законодавчого закріплення.

10. Встановлено недоліки законодавчого процесу України та запропоновано шляхи їх розв'язання. Зокрема, з'ясовано, що суттєвим недоліком законодавчого процесу України є, по-перше, невиправдано вузький перелік суб'єктів законодавчої ініціативи. Зважаючи на це, запропоновано доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи виклавши ч. 1 ст. 93 Конституції України у такій редакції «**Стаття 93.** Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України; 40 тисяч громадян України, які мають виборче право». По-друге, порушення правил законодавчої техніки, що призводить до виникнення прогалин та колізій у законах, неточностей, та, як наслідок, зниження ефективності самого законодавства, падіння довіри до системи права та законодавчого органу в цілому. У зв'язку з цим, запропоновано законодавчо закріпити у Конституції України в якості обов'язкової вимоги вищу юридичну та освіту, що здобувалася на відповідній освітній програмі в межах спеціалізації, а також законодавчо передбачити обов'язкові стажування парламентаріїв з питань нормотворчої техніки як на рівні України, так і міжнародні із залученням компетентних фахівців у цій сфері. По-третє, неврегульованість питання здійснення лінгвістичної експертизи. З метою розв'язання цієї проблеми запропоновано, запозичивши досвід АР, законодавчо врегулювати це питання шляхом внесення відповідних положень до проєкту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» та подальшого прийняття цього закону. При цьому, обґрунтовано доцільність прийняття низки нових законів, які б слугували орієнтиром для суб'єктів законодавчого процесу при здійсненні ними своїх законодавчих повноважень. Першочергово це Закон України «Про нормативно-правові акти» і «Про закони і законодавчу діяльність». Зокрема, у Законі України «Про нормативно-правові акти», пропонується визначити загальні засади та вимоги, які б поширювалися на різні види нормативно-правових актів, у тому числі й закон. Своєю чергою, у Законі України «Про закон та законодавчу діяльність» - деталізувати вимоги саме щодо законів, а також законодавчого процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдуллаев Ф. Практические проблемы осуществления конституционного контроля в Азербайджанской Республике. *Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası Məhkəməsinin Məlumatı*. 2012. № 2. С. 117-121
2. Абдуллазаде Ф. Ш. Особенности законодательного и законотворческого процессу в Україні та Азербайджані // *Пріоритетні напрями модернізації системи права. Матеріали науково-практичної конференції (м. Одеса, 17-18 травня 2019 р.)*. Херсон: Видавництво «Молодий вчений». 2019. С. 5-8.
3. Абдуллазаде Ф. Ш. Поняття законодавчого процесу: проблеми доктринального визначення. *Право і суспільство*. № 6. 2019. С. 3–9.
4. Абдуллазаде Ф. Ш. Квінтесенція лінгвістичної експертизи як невід’ємної складової законодавчого процесу України. *Альманах права*. 2020. № 11. С. 275-281.
5. Абдуллазаде Ф. Ш. Особенности правозастосовного процесу в Україні // *Wiadomości o postępie naukowym i rzeczywistych badaniach naukowych współczesności : kolekcja prac naukowych «ΛΟΓΟΣ» z materiałami Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji, Kralow, 17 czerwca 2019 r. Kralow : OP «Europejska platforma naukowa»*, 2019. Tom 5. S. 17-20.
6. Абдуллазаде Ф. Ш. Верховна Рада України як суб’єкт законодавчого процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №8. С. 18-21.
7. Абдуллазаде Ф. Ш. Законодавча ініціатива як етап законодавчого процесу // *Modernization of science and its influence on global processes: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference, October 21, 2022*. Bern, Swiss Confederation: European Scientific Platform, 2022. С. 42-44.
8. Абдуллазаде Ф. Ш. Теоретико-правові аспекти взаємозв’язку законотворчого та правозастосовного процесів // *Збірник наукових матеріалів XIX Міжнародної інтернет — конференції «Проблеми та перспективи розвитку української науки» (м. Харків, 3 жовтня 2022 р.)*, 2022. С. 11-16.

9. Абдуллазаде Ф. Ш. Поняття та сутність правозастосовного процесу // *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference*, Oxford, October 14, 2022. Oxford-Vinnitsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2022. С. 21-24.
10. Абдуллазаде Ф. Ш. Регламентация лінгвістичної експертизи проєктів нормативно-правових актів на прикладі Республіки Азербайджан: досвід для України // *Sectoral research XXI: characteristics and features: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the IV International Scientific and Theoretical Conference*, October 7, 2022. Chicago, USA: European Scientific Platform. С. 35-37.
11. Абдуллазаде Ф. Ш. Участь громадськості у законодавчому процесі Республіки Азербайджан: сучасний стан правового регулювання та перспективи подальшого розвитку законодавства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. №4. С. 45-49.
12. Дідич Т. О., Абдуллазаде Ф. Ш. Проблеми нормотворчої (юридичної) техніки через призму законодавчої діяльності українського парламенту. *«Наукові інновації та передові технології» (Серія «Державне управління», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»)*. 2022. № 10(12). С. 153-160.
13. Азербайджанська Демократична Республіка (1918-1920). Законодавчі акти. (Збірка документів). Баку, 1998. С. 13-16.
14. Алиев Тугай Закир оглы. Формирование правовой системы Азербайджанской Республики: автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук: 12.00.01. Гродно, 2000. 21 с.
15. Алиев Ш. М. Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики. Баку, Юридическая литература, 2000. 728 с.
16. Алиев Ш. Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики. Баку, 2000. 295 с.

17. Аналіз законопроекту №5707 «Про правотворчу діяльність». URL: <https://uplan.org.ua/analytics/analiz-zakonoproiektu-pro-pravotvorchu-diialnist/>
18. Арзамасов Ю. Г. Тенденции развития юридических наук. Становление новой науки – нормографии. *Государство и право*. 2007. № 10. С. 102.
19. Артикуца Н. Законодавчий текст як предмет лінгвістичної експертизи. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2462/Artykytsa_Zakonod_tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 12.02.2020)
20. Аскеров З. А. Конституционное право : учебное пособие. Баку: издательство Бакинского Университета, 2006. 698 с.
21. Атакишиев Бахтияр Сархад оглы. Конституция Азербайджанской Республики и основы права: Научное произведение. Баку: Абилов, Зейналов и сыновья, 2006. 194 с.
22. Балтаджи П. До питання удосконалення юридичної мови в контексті мовної політики держави. *Часопис Київського ун-ту права*. 2011. №4. С. 27-30.
23. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 1–7.
24. Бобровник С. В., Щебельський В. Є. Правотворчість. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. С. 51.
25. Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти : монографія. Кам'янець-Подільський : Рута, 2012. 446 с.
26. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. 276 с.
27. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура. *Право України*. 2002. № 5. С. 17–21.
28. Бочаров Д. О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: Проблемні лекції. Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. 73 с.

29. Бригінець О., Галус О. О., Рижук, І. В. Вирішення проблем правового регулювання окремих стадій законодавчого процесу в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2021. №4(96). С. 35-45.

30. Бугайко Ю. О. Види лінгвістичної експертизи законопроектів: перспектива впровадження в Україні. *Актуальні проблеми української лінгвістики: теорія і практика*. 2019. №38. С. 145-166.

31. В Азербайджане пропонують надати омбудсмену нове право. URL: <https://report.az/ru/milli-mejlis/v-azerbajdzhane-predlagayut-nadelit-ombudsmena-povum-pravom/> (дата звернення: 20.03.2022)

32. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. Т. В. Бусел. К.; Ірпінь : Перун, 2002. 1428 с.

33. Верещак В. Державна пенсійна реформа як механізм забезпечення соціальної справедливості. *Public Administration and Local Government*. 2016. №1(28). С. 67-73.

34. Внутренний устав Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, Баку, 17 мая 1996 года № 74 – ІГ. URL: <http://www.parliament.am/library/kanonakarger/Azerbaijan.pdf>

35. Гадиров А. Х. Правовое регулирование взаимоотношений законодательной и исполнительной властей // Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы: междунар. науч.-практ. конф., 28-29 март. 2014 г. / орг. ком.: Бужор В. и др. Кишинев : Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). С. 31-33

36. Газвинова Э. Э. Исторические аспекты конституционно-правового регулирования правотворчества в Азербайджанской Республике. *Труды Академии МВД Республики Таджикистан*. 2018. №1. С. 122-128.

37. Газвинова Э. Э. Совершенствование правотворческой деятельности на современном этапе с использованием теорий правовых школ. *Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция*. 2016. №4. С. 15-23.

38. Газивнова Э. Э. Конституционно-правовое регулирование принципов правотворчества. *Qanun*. 2016. № 3(257). С. 32-38.
39. Гараджаев Д. Я. Конституционализация правовой системы с целью обеспечения принципа пропорциональности. *Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası Məhkəməsinin Məlumatı*. 2012. № 3. С. 265-268.
40. Гараджаев Д. Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Норма права, 2020. 308 с.
41. Гараджаев Д. Я. Конституционный суд Азербайджанской Республики: теория и практика: дис. ... на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.02. Одесса, 2017. 487 с.
42. Гасанов Ш. Г. Применение информационно-коммуникационных технологий в деятельности Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. ИКТ в органах представительной власти стран СНГ. 2004. №1. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/0/f965f54f04f71d90c32571460049778b?OpenDocument&Click=>
43. Гасанов Э. Э. Судебные прецеденты и законодательная система Азербайджанской Республики: взаимодействие. *Право та державне управління*. 2019. №3. Том 1. С. 22-26.
44. Гнезділова Н. В. Види законодавчої експертизи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №9. С. 49-53.
45. Голдовський А. Г. Зміст участі народу в законодавчій діяльності. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. 2022. №32. С. 76-82.
46. Голдовський А. Г. Перспективи для реалізації права народу у законотворчості в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №5. С. 27-30.
47. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. Підрозділ Апарату. Офіційний Веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_pidrozdil2?pidid=1227 (дата звернення: 12.02.2020)

48. Гордієнко О. С. Конкретизація права в процесі правозасосовної діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Серія Юриспруденція*. 2015. №14. Том 1. С. 33-36.

49. Господарський процесуальний кодекс України : закон України 06.11.1991 №1798-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12>(дата звернення: 30.09.2022)

50. Гулиев У. З. К вопросу об иерархии законов Азербайджанской Республики. *Право и государство: теория и практика*. 2012. № 8(92). С. 69-73.

51. Гусаров С. М. Правозастосування в сфері законодавчої та нормотворчої діяльності. *Право.іа*. № 3. 2015. С. 35-42.

52. Джебраилов Р. К. Проблема технико-правового совершенствования законов Азербайджанской Республики. *Право и государство: теория и практика*. 2012. № 8(92). С. 74-78.

53. Дідич Т. О. Нормопроекування: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 215 с.

54. Донченко А. І. Особливості правозастосування як форми реалізації норм права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 11. Том 1. С. 40-42.

55. Дубина Н. А., Турута О. В. Законотворчість, законотворчий процес, законодавчий процес: проблема співвідношення понять // Тридцять третя Міжнародна науково-практична конференція «Інноваційний потенціал світової науки - ХХІ сторіччя» (20–27 травня 2015 р.). URL : <http://nauka.zinet.info/33/dubina.php>. (дата звернення: 28. 08. 2019).

56. Дудар С. К. «Принципи законності» Лона Л. Фуллера – орієнтир вдосконалення правової системи України // Актуальні питання реформування правової системи: Зб. матеріалів ХІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 24-25 червня 2016 р. / Уклад. Джурак Л. М. Луцьк: Видавництво «Вежа-Друк», 2016. С. 23-25.

57. Дуліба Є. В. Особливості правозастосування у податкових відносинах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. №3. С. 145-148.

58. Дума В. В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення : монографія. Рівне: О. Зень, 2013. 184 с.
59. Дума В. С. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. 12.00.01. К., 2010. 24 с.
60. Дума В., Цимбалюк В. Правозастосування та форми його здійснення. *Правова інформатика*. № 3 (11). 2006. С. 59-62.
61. Дутка Г. І. Законодавча ініціатива – вихідна стадія законодавчого процесу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2011. №1. С. 44-51.
62. Животовська І. Ю. Правове регулювання законодавчої ініціативи громадян (на прикладі законодавства деяких зарубіжних країн). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. 2019. №39. С. 22-25.
63. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
64. Закон Азербайджанской Республики «Об утверждении Внутреннего устава Милли Меджлиса Азербайджанской Республики», Баку, 17 мая 1996 года № 74 – ІГ. URL: <http://www.parliament.am/library/kanonakarger/Azerbaijan.pdf>
65. Закон Азербайджанской Республики О статусе депутата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики (17 мая 1996). URL: https://republic.preslib.az/ru_d4-60.html
66. Зозуля О. І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Форум права*. 2018. № 1. С. 57–65.
67. Исабалаева И., Сеидова К. Законопроект «О репродуктивном здоровье» не противоречит исламу – азербайджанский депутат / под ред. И. Парфёновой). URL: <http://www.trend.az/azerbaijan/society/2519132>.
68. Іваненко О. Теоретико-правовий аналіз поняття та сутності законотворчої помилки: окремі питання. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. С. 12-15.
69. Ільков О. Венеціанська Комісія та Україна: український шлях до демократії через право. *Часопис парламент*. 2016. №3. С. 6-44.

70. Каленіченко Л. І., Слинко Д. В. Юридичний процес та процесуальне право: загальнотеоретичні підходи до розуміння співвідношення понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск. 2019. С. 7-10.
71. Коваль Н. Т. Зasadничі принципи правозастосування у розбудові правової держави: методологічні основи концептуалізації : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 204 с.
72. Коллизии правовых норм. Научные и педагогические новости института «Одлар юрду». Баку, 1998. №1. С.109-116.
73. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ, 2015. 613 с.
74. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. (соавтор темы 7). Харьков: Право, 2015. 848 с.
75. Конституционный Закон Азербайджанской Республики О нормативных правовых актах от 21 декабря 2010 года №21-IVKQ. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8109/file/Azerbaijan_law_normativeActs_2010_ru.pdf
76. Конституционный Закон Азербайджанской Республики О нормативных правовых актах от 21 декабря 2010 года №21-IVKQ. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8109/file/Azerbaijan_law_normativeActs_2010_ru.pdf (дата звернення: 14.02.2020)
77. Конституция Азербайджанской Республики. Принято на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 года. URL: <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13/>
78. Конституційне право України : підручник. 2-е вид.,перероб. і доп. / за заг. ред. В. Погорілка. К. : Алерта, 2010. 432 с.
79. Конституційне право України : підручник. Х. : Право, 2008. 416 с.
80. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

81. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf
82. Копиленко О. Л., Богачова О. В. Законотворчий процес : стан і шляхи вдосконалення : кол. моногр. у 2-х ч.; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Реферат, 2010. 696 с.
83. Копиленко О. Л., Богачова О. В., Богачов С. В. Законодавство : навч. посіб. К.: Реферат, 2010. 128 с.
84. Копиленко О., Богачова О. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 5-14.
85. Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2015. 41 с.
86. Костенко І. В. Аналіз рівня практичної реалізації правотворчого процесу його суб'єктами. *Правова позиція*. 2020. №1(26). С. 7-11.
87. Костицький В. В. Норма права як соціальний феномен: теолого-соціологічне праворозуміння. *Соціологія права*. 2015. №3-4. С. 5-8.
88. Которобай С. Політична складова сучасного законотворчого процесу в Україні. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 1. С. 45–52.
89. Кривецький О. Законодавча ініціатива народу. *Громадська думка про правотворення*. 2019. №16 (181). С. 15-17.
90. Кузьменко О. В. Структура юридичного процесу. *Вісник прокуратури*. 2003. № 9. С. 89–90.
91. Кундельська І. С. Лінгвістична експертиза як один з основних напрямів юридичної лінгвістики. Електронний репозитарій НАВС. URL:<http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/15632/1/%D0%A3%D0%9A%D0%A0%20%D0%9C%D0%9E%D0%92%D0%90%20%D0%92%20%D0%AE%D0%A0%D0%98%D0%A1%D0%9F%D0%A0%D0%A3%D0%94%20%D0%A1%D0>

%A2%D0%90%D0%9D%2C%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%91%D0%9B%2C%20%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%9F%20%D0%A71_p124-127.pdf (дата звернення: 12.02.2020)

92. Куненко І. С. Конституційний процес як вид законодавчого процесу. *Форум права*. 2013. № 4. С. 232–236.

93. Купрій В. М. Поняття, що відображає процес прийняття Конституції та внесення до неї змін: питання термінологічної визначеності та змістовної наповненості. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №1. С. 116-125.

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

95. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 21 с.

96. Легін Л. М. Нормативно-правова регламентація процесу прийняття законів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С. 49-55.

97. Легін М. Л. Принципи законодавчого процесу: теоретичний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2011. №8. С. 72-82.

98. Легка О. В. Застосування норм права як спосіб організації реалізації норм права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №5. С. 12-15.

99. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість». URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/37481/1/36_225-231.pdf (дата звернення: 20. 07. 2019).

100. Лесько Н. В. Участь громадянського суспільства у законотворчому процесі. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право*. 2021. №. 11 (23). С. 71–78.

101. Литвиненко І. Л. До питання вдосконалення законотворчого процесу в Україні. *Університетські наукові записки*. 2016. №610. С. 246-256.

102. Лінецький С. В., Крижанівський В. П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ, 2015. 730 с.

103. Мазурик К. З. Характеристика законотворчості та визначення чинників, які впливають на неї. *Науковий вісник*. 2012. №2. С. 259-267.
104. Мамедов О. Д. Понятие и составные элементы государственных служебных правоотношений в органах законодательной власти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. №42. С. 51-57.
105. Манжул К. В. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2004. № 10. С. 23–34.
106. Матат Ю. І. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання в правозастосовній діяльності : монографія. Х. : Право, 2015. 176 с.
107. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів схвалені постановою Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. N 41. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=va041323-00> (дата звернення: 12.02.2020)
108. Мироненко О. М., Горбатенко В. П. Історія вчень про державу та право. URL: https://pidruchniki.com/1951061851939/pravo/derzhavno-pravovi_vchennya_davnogo_rimu (дата звернення: 28. 08. 2019).
109. Моїсеєнкова С. Філософсько-правовий аналіз механізму правоутворення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №5. С. 123-127.
110. Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради: Перші дві сесії IX скликання. URL: <https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoring-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyi-ih-sklykannya/>
111. Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради: Перші дві сесії IX скликання. URL: https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoring-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyi-ih-sklykannya/#_ftn10 (дата звернення: 25.09.2022)
112. Наджафгулиев Р. И. Теоретические и практические аспекты правотворческой деятельности парламента в обеспечении прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев на примере Азербайджанской Республики. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3. С. 38-46

113. Назарук Ю. Теоретичні характеристики правозастосовного акта. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №3. С. 217-220.
114. Небеська М. С. Сутність та призначення стадій правозастосовного процесу. *Правова система: теорія і практика. Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. №1. С. 40-41.
115. Невзоров І. Л. Щодо подальших перспектив інновацій нормотворчої законодавчої бази. *Право і безпека*. 2022. №84(1). С. 165-180.
116. Николина К. В. Особливості процедурних засад правозастосовної діяльності. *Часопис Київського ун-ту права*. 2011. №2. С. 67-70.
117. Новий словник іншомовних слів / укл. і перед. О. М. Сліпушко. К. : Аконіт, 2007. 847 с.
118. Олуйко В. М. Парламентське право України : проблеми теорії та практики / Верховна Рада України, Хмельницький ін-т регіонального управління та права. К. : Юрінком Інтер, 2004. 216 с.
119. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. 2-ге вид., стер. Харків : Право, 2019. 226 с.
120. Оніщенко Н. Оптимізація законодавчої діяльності Верховної Ради України: європейський досвід. *Право України*. 2021. № 12. С. 54-63.
121. Оніщенко Н. М. Ефективність та якість законодавства в контексті регуляторної політики. *Наука і техніка*. 2022. №6. С. 363-371.
122. Павлишин О. В. Оптимізація правозастосовної діяльності: теоретико-правові та логіко-філософські засади : навч. посібник. К. : Київський нац. ун-т внутрішніх справ, 2008. 123 с.
123. Павлишин О. В. Правозастосування та його ознаки в контексті семіотико-правового аналізу правової реальності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. №1. С. 161-172.
124. Парламентський Регламент і законодавчий процес в умовах пандемії. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/194093.html>

125. Пархоменко Н. М. Система юридико-лінгвістичних знань у сучасному праві. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2019. №1. С. 101-102.
126. Пацкан В. В. Співвідношення законотворчості та законодавчої діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. №1. С. 103-110.
127. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.01. К., 2016. 224 с.
128. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2009. 19 с.
129. Пильгун Н. В., Смітюх А. В. Перспективи вдосконалення юридичної техніки в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. №1. С. 42-46
130. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020)
131. Питання проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020)
132. Плакса В. І. Проблемні аспекти визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи». *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. №3. С. 125-129.
133. Планування. Центр законопроектних студій. URL: <http://lawdrafting.org/planing/>
134. Погорелова З. О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. №68. С. 25-29.

135. Погорелова З. О. Процедура розгляду законопроектів у Верховній раді України: проблеми теорія та практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. №35. Частина I. Том 1. С. 45-48.

136. Погорелова З. О. Щодо організації і порядку діяльності комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Спецвипуск. С. 55–59.

137. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 19 с.

138. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник. 2-ге вид., переробл. та доопрац. К. : Алерта ; КНТ ; Центр учб. л-ри, 2010. 432 с.

139. Погребняк Н. С. Експертиза у сфері законотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. №31. С. 39-50.

140. Подковенко Т. Справедливість у системі цінностей права. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. №4. С. 10-14.

141. Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України. Додаток 1 до розпорядження Голови Верховної Ради України від 08.02.2021 року № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-%D1%80%D0%B3#n25>

142. Постанова про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20#Text> (дата звернення: 02.08.2022)

143. Права законодавчої ініціативи в Україні та світі: аналітичні матеріали. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-229739505>

144. Правозастосування : навч. посіб. / За заг. ред. С. Д. Гусарєва. Київ : НАВС, ФОП Маслаков, 2020. 160 с.

145. Преодоление пробелов в нормативных актах. Ганунчулуг. Баку, 1998. №8. С. 25-32.

146. Присяжна О. Сьогодні поговоримо про законотворчість та необхідність тісних зв'язків між законодавчою і правозастосовною діяльністю на прикладі вирішення однієї адміністративної справи. URL: https://zib.com.ua/ua/138045zakonotvorchist_neobhidnist_tisnih_zvyazkiv_mizh_zakonodavch.html?fbclid=IwAR0G6WrGOnzKCDipFSNPOfgvTsHVyPwBENbo1d2U0c5fFuyjtKhApP2O3mE (дата звернення: 25. 09. 2019).

147. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України: закон України від 14.07.2016 № 1474-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1474-19>(дата звернення: 08. 01. 2020).

148. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 р. № 404-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/404-20> (дата звернення: 12.02.2020)

149. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2020 р. № 168. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/484616__652761

150. Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України: Закон України від 03.10.2019 року № 162-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162-20#Text>

151. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури: Закон України від 16.04.2020 року №561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-20#Text>

152. Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах: розпорядження Голови Верховної Ради України від 08 лютого 2021 р. №19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/21-%D1%80%D0%B3#n24>

153. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5492-17>(дата звернення: 08. 01. 2020).

154. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

155. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 року № 2704-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>

156. Про Закон України «Про нормативно-правові акти»: постанова Верховної Ради України від 5 квітня 2001 року N 2369-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2369-14#Text>

157. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 12.02.2020).

158. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. №5207-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 12.02.2020)

159. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України 25.08.2011 року № 769. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>

160. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T250300?an=827425&scor=36&fcor=149>(дата звернення: 08. 01. 2020).

161. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Законодавство. Офіційний Веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020)

162. Про здійснення експертизи проєктів законів та проєктів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини: Наказ Міністерства юстиції України від 20.08.2008 №1219/7. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1219323-08> (дата звернення: 12.02.2020)

163. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 12.02.2020)

164. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 року №116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text>

165. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 12.02.2020)

166. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020)

167. Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року: постанова Верховної Ради України 24.02.2022 р. № 2103-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-IX#Text>

168. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради

України від 29.08.2019 р. № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>

169. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік: постанова Верховної Ради України від 16.06.2020 року № 689-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20#Text>

170. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: постанова Верховної Ради України від 02.02.2021 року № 1165-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>

171. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

172. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 року №1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 01.10.2022)

173. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 року №2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

174. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 20.04.2000 р. № 1678-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-> (дата звернення: 12.02.2020)

175. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 року № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>

176. Проблема социально-правовых критериев оценки закона // Материалы республиканской научной конференции аспирантов и молодых ученых. Баку, 1998. С.111-112.

177. Програма USAID РАДА представила Парламенту рекомендації з впровадження парламентської реформи у частині покращення якості законодавчого процесу. URL: <http://radaprogram.org/radanews/programa-usaid-rada-predstavyla-parlamentu-rekomendaciyi-z-vprovadzhennya-parlamentskoyi> (дата звернення: 15.05.2019)

178. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процесу планування законопроектної роботи Верховної Ради України 5178 від 01.03.2021 р. URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:F6slvfP0m5gJ:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1%3Fid%3D%26pf3511%3D71274&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua

179. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України №7129 від 08.03.2022 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7129&skl=10(дата звернення: 02.08.2022)

180. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації роботи Верховної Ради 3018-2 від 26.02.2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68254

181. Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) 1015 від 29.08.2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254

182. Проект Закону про підстави та порядок проведення пленарних засідань Верховної Ради України та засідань комітетів Верховної Ради України в режимі відеоконференції на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) 3250 від 20.03.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68435

183. Проект Закону про правотворчу діяльність 5707 від 25.06.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355

184. Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» № 894 від 14 травня 2002 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12103&pf35401=36710>

185. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» №0923 від 14.02.2000 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4

186. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 1343-1 від 21.01.2008 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?%20pf3511=31416

187. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» №7409 від 01.12.2010 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123

188. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» №0922 від 12.12.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021 (дата звернення: 12.02.2020)

189. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану» від 26.04.2022 року №7317. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7317&skl=10

190. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 року №1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

191. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

192. Рішення Великої Палати Верховного Суду у справі № 806/3265/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73139306> (дата звернення: 08. 01. 2020).

193. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 року N 2-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-01#Text>

194. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про

Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-09#Text>

195. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>

196. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>

197. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10#Text>

198. Салманова С. Вклад конституционного правосудия в формирование правоприменительной практике в Азербайджанской Республике. Доклад заместителя Председателя Конституционного Суда Азербайджанской Республики. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2017Salmanova.docx>

199. Салманова С. Правовые позиции Конституционного Суда Азербайджанской Республики и их влияние на законодательный процесс в Азербайджане. URL: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992216/Prispevok_SAImanova.pdf/bdbbcff1-1f50-4152-acd8-62139fa61493

200. Салманова С. Правовые позиции Конституционного Суда Азербайджанской Республики и их влияние на законодательный процесс в Азербайджане. URL: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992216/Prispevok_SAImanova.pdf/bdbbcff1-1f50-4152-acd8-62139fa61493 (дата звернення: 25. 08. 2019).

201. Сердюк І. А. Плюралізм підходів до визначення кількісного аспекту стадій правозастосовного процесу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 25-29.

202. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підруч. Х.: Еспада, 2006. 776 с.

203. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.

204. Слинько Д. В. Поняття, зміст та основні ознаки юридичного процесу. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2016. С. 19-23.

205. Слинько Д. В. Особливості правозастосовного процесу в діяльності органів ОВС. *Право і безпека*. 2015. №3. С. 97-102.

206. Словник української мови: в 11 томах. Том 2, 1971. 552 с.

207. Словська І. Є. Законодавча ініціатива–початкова стадія законодавчого процесу. *Держава та регіони*. 2011. №3. С. 64-69.

208. Сорока С. В. Теоретико-методологічні засади вивчення законодавчого процесу в державному управлінні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/38.pdf (дата звернення: 15.07.2019)

209. Стефанчук Р. А., Монастырский Д. А. Проблемы изучения и внедрения правоприменительной практики в нормопроектную деятельность: опыт Украины. *Сибирский юридический вестник*. 2006. №1. С. 63-68.

210. Стецюк П. Цінність (аксіологічні властивості) Конституції України. В кн.: Конституція України в сучасній правовій доктрині та національному державотворчому процесі. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 15-річчю Конституції України, 20-річчю незалежності України, 350-річчю Львівського національного університету та 70-річчю кафедри конституційного права. 3 червня 2011 р. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. 223с.

211. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, В. И. Мельников и др.; под. общ. ред. В. М. Горшенева. Х. : Вища шк., 1985. 192 с.

212. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

213. Теорія держави та права / під ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1997. 320 с.

214. Тимофєєва Л. Аспект впливу застереження Конституційного Суду України на процедуру внесення змін до Конституції України. *Актуальні проблеми системи освіти: заклад загальної середньої освіти – доуніверситетська підготовка – вищий навчальний заклад*, 2020. №1 (2), 784–788.

215. Тимченко С. М. Судові та правоохоронні органи України. Навчальний посібник. К.: «Центр навчальної літератури», 2004. 354 с.

216. Ткаченко Ю. С. Адміністративно-правові механізми реалізації інституту публічних слухань в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 507-509.

217. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / уклад. : Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. К. : Хай-Тек Пресс, 2013. 408 с.

218. Фатхутдінова О. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2000. 28 с.

219. Федоренко В. Конституційне право України : підручник / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. К. : Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
220. Федоров Г. К. Актуальные проблемы теории государства и права. Кишинёв: СЕР USM, 2010. 424 с.
221. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія. К. : Ліра-К, 2009. 400 с.
222. Шапенко Л. О. Правозастосовна діяльність як соціокультурне явище. *Международный научный журнал «Интернаука»*. Серия: «Юридические науки». № 1 (1). 2017. С. 7-11.
223. Шаповал В. Джерела конституційного права України: питання теорії і практики. *Право України*. 2014. №9. С. 164.
224. Шапран Ю. В. Удосконалення механізмів захисту прав людини крізь призму сучасної правотворчої політики в Україні. *Науково-практичний юридичний журнал «Альманах права»*. 2022. Том 11. С. 265-269 с.
225. Шутак І., Онищук І. Юридична техніка конструювання норми права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 39-44.
226. Шюкуров Н. Законодательный процесс - как правотворческая деятельность. URL: <https://www.zakon.kz/203304-zakonodatelnyjj-process-kak.html> (дата звернення: 15.07.2019)
227. Щербак Н. В. Реформа державного управління: парламентський вимір: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 450 с.
228. Юридическая процедура // Возрождение XXI век. Баку, 1999. №15. С.63-71.
229. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 5. П-С, 2003. 736 с.
230. Юхимюк О. М. Форми правозастосовної діяльності. Актуальні питання реформування правової системи України. У 2 т. : III Міжнар. наук.-

практ. конф. (2-3 червня 2006 р.; Луцьк) : зб. наук. пр. / Волин. нац. ун-т імені Лесі Українки. Луцьк : РВВ «Вежа» ВДУ ім. Лесі Українки, 2006. Т. 1. URL:http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/2354/1/konf_akt_pytan%202006.pdf (дата звернення: 25.06.2019)

231. Ющенко О. О. Конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.02. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2016. 26 с.

232. Ющенко О. О. Конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 233 с.

233. Ющенко О. О. Основні елементи законодавчого процесу України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №2. С. 51-54.

234. Ющенко О. Поняття законотворчого процесу в Україні та його основні елементи. *Віче*. 2010. № 2. С. 29–32.

235. Ющик О. До питання методології пізнання законодавчого процесу в Україні. *Право України*. 2009. №10. С. 89-95.

236. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. К.: Парламентське вид-во, 2004. 519 с.

237. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12. 00. 01. Київ, 2005. 44 с.

238. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право*. 1999. № 3. С. 5-10.

239. Abdullazada F. Problems and to improve legislative process and law enforcement in the Republic of Azerbaijan: foreign experience for Ukraine. *European Socio-Legal and Humanitarian Studies*. 2022. №1. P. 6-12.

240. Adam Hug, Introduction to Spotlight on Azerbaijan, edited by Adam Hug, publication by Foreign Policy Centre, London, May 2012. URL: <http://fpc.org.uk/fsblob/1462.pdf>(дата звернення: 20.05.2021)

241. Aliyev I. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə etməsi qaydası haqqında. *Legal Plane: scientific-theoretical, practical journal*. 2020. №1. S. 188-195.

242. Azerbaijan—Parliamentary Program in Azerbaijan (PPA). URL: <https://www.dai.com/our-work/projects/azerbaijan-parliamentary-program-azerbaijan-ppa>(дата звернення: 15.08.2021)

243. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə etməsi qaydası haqqında. Azərbaycan Respublikasının 2019-cu il 22 oktyabr tarixli 1689-VQ nömrəli Qanununun tətbiqi barədə: AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI PREZİDENTİNİN FƏRMANI, 4 dekabr 2019-cu il. URL: <http://anl.az/down/meqale/azerbaycan/2019/dekabr/688344.htm>(дата звернення: 15.08.2021)

244. Constitution of Azerbaijan (adopted Nov. 12, 1995, effective Nov. 27, 1995, as amended) (дата звернення: 15.08.2021)

245. Decision of the Speaker of the National Assembly, No. 05-VI. URL: <https://perma.cc/AKP4-EAM7>(дата звернення: 15.08.2021)

246. Internal Regulation of the National Assembly of the Republic of Azerbaijan (adopted by Law No. 74-IQ, May17, 1996, as amended). URL: <https://perma.cc/3MDY-ZTCH>(дата звернення: 15.08.2021)

247. Interview with Ramil Iskandarli, Legal Analysis and Research Public Union by the author, 26 March 2014. URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/42711-Legal-Analysis-and-Research-Public-Union>(дата звернення: 20.06.2021)

248. Kalynovskyi B., Khalota A., Horodnytskyi P., Radomska D. Use of electronic forms of direct democracy: international experience and perspective ukrainians: Uso de formas electrónicas de democracia directa: experiencia internacional y perspectiva Ucrainianas. *Cuestiones Políticas*. 2022. №40(72). P. 222-244.

249. Law of the Republic of Azerbaijan on Public Participation Baku, 22 November 2013. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8110/file/Azerbaijan_law_public_participation_2013_en.pdf(дата звернення: 15.08.2021)
250. Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău. 2006. 407 p.
251. New draft law sets burdensome requirements to participate at decision-making process in Azerbaijan. URL: <https://csometer.info/updates/new-draft-law-sets-burdensome-requirements-participate-decision-making-process-azerbaijan>(дата звернення: 15.08.2021)
252. Onishchenko N., Suniehin S. Normative legal act in the context of the development of the modern state: vector of improvement // Збірник наукових праць ЛОГОΣ. 2021. №1(16). URL: doi:10.36074/logos-14.05.2021.v1.16.
253. Parliamentary Program in Azerbaijan, website of Development Alternatives, Inc. URL: www.dai.com(дата звернення: 20.05.2021)
254. Parliamentary Program of Azerbaijan Evaluation Final report July 2011 by Lincoln Mitchell, Ph.D. and Rashad Shirinov, M.A., publication by Democracy International Inc. URL: www.democracyinternational.com(дата звернення: 15.08.2021)
255. Press Release, National Assembly, Mədəniyyət komitəsinin iclasında. URL: <https://perma.cc/R9F6-MEKA>(дата звернення: 15.08.2021)
256. Press Release, National Assembly, Milli Məclisdə internet üzərindən informasiya mübadiləsi qrupları yaradılmışdır. URL: <https://perma.cc/EY7X-WAXS>(дата звернення: 15.08.2021)
257. Resolution 1917 (2013): The honouring of obligations and commitments by Azerbaijan, Council of Europe Parliamentary Assembly. URL: www.europarl.europa.eu(дата звернення: 15.08.2021)
258. Safarova N. S. Subjects of law-making. URL: <https://www.lm.gov.lv/en/media/4393/download>(дата звернення: 15.08.2021)

259. Shutak Illya D., et al. Does a Modern European State Need a Law on Legal Acts? What Shall be the Law on Legal Acts in Ukraine? *REVISTA GEINTEC-GESTAO INOVACAO E TECNOLOGIAS*. 2021. №11.4. P. 3657-3674.

260. Tax Code, 11 July 2000 with amendments of 27 December 2013. URL: www.e-qanun.az (дата звернення: 20.06.2021)

261. The Internal Regulations of the Milli Majlis (Parliament) of the Republic of Azerbaijan. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8108/file/Azerbaijan_law_internal_procedures_milli_majlis_1996_en.pdf (дата звернення: 15.08.2021)

262. The law of the Republic of Azerbaijan on Approval of the Internal Regulations of the Milli Majlis (Parliament) of the Republic of Azerbaijan. The city of Baku, May 17, 1996 N 74-IQ. URL: <https://meclis.gov.az/news-haqq.php?id=3&lang=az> (дата звернення: 20.06.2021)

263. The law of the Republic of Azerbaijan on Standing Commissions of the Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan. Baku, July 10, 1998 № 521-IQ. URL: <http://www.commissionanticorruption.gov.az/upload/file/Law%20on%20standing%20committees%20of%20Parliament.pdf> (дата звернення: 15.08.2021)

264. Ushakova M. Improving the legislative process and legal drafting for the better policy implementation in Ukraine. *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2021. №1-2. P. 31-36.

ДОДАТКИ

Додаток 1

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Абдуллазаде Ф. Ш. Поняття законодавчого процесу: проблеми доктринального визначення. *Право і суспільство*. № 6. 2019. С. 3–9.
2. Абдуллазаде Ф. Ш. Квінтесенція лінгвістичної експертизи як невід’ємної складової законодавчого процесу України. *Альманах права*. 2020. № 11. С. 275-281.
3. Абдуллазаде Ф. Ш. Верховна Рада України як суб’єкт законодавчого процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №8. С. 18-21.
4. Abdullazada F. Problems and to improve legislative process and law enforcement in the Republic of Azerbaijan: foreign experience for Ukraine. *European Socio-Legal and Humanitarian Studies*. 2022. №1. P. 6-12.
5. Дідич Т. О., Абдуллазаде Ф. Ш. Проблеми нормотворчої (юридичної) техніки через призму законодавчої діяльності українського парламенту. *«Наукові інновації та передові технології» (Серія «Державне управління», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»)*. 2022. № 10(12). С. 153-160.
6. Абдуллазаде Ф. Ш. Участь громадськості у законодавчому процесі Республіки Азербайджан: сучасний стан правового регулювання та перспективи подальшого розвитку законодавства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. №4. С. 45-49.

Матеріали наукових конференцій:

1. Абдуллазаде Ф. Ш. Особливості законодавчого і законотворчого процесу в Україні та Азербайджані // *Пріоритетні напрями модернізації*

системи права. Матеріали науково-практичної конференції (м. Одеса, 17-18 травня 2019 р.). Херсон: Видавництво «Молодий вчений». 2019. С. 5-8.

2. Абдуллазаде Ф. Ш. Особливості правозастосовного процесу в Україні // *Wiadomości o postępie naukowym i rzeczywistych badaniach naukowych współczesności : kolekcja prac naukowych «ΛΟΓΟΣ» z materiałami Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji, Kralow, 17 czerwca 2019 r. Kralow : OP «Europejska platforma naukowa»*, 2019. Tom 5. S. 17-20.

3. Абдуллазаде Ф. Ш. Регламентация лингвистической экспертизы проектов нормативно-правовых актов на примере Республики Азербайджан: опыт для Украины // *Sectoral research XXI: characteristics and features: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the IV International Scientific and Theoretical Conference, October 7, 2022. Chicago, USA: European Scientific Platform*. С. 35-37.

4. Абдуллазаде Ф. Ш. Поняття та сутність правозастосовного процесу // *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference, Oxford, October 14, 2022. Oxford-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2022*. С. 21-24.

5. Абдуллазаде Ф. Ш. Теоретико-правові аспекти взаємозв'язку законотворчого та правозастосовного процесів // *Збірник наукових матеріалів XIX Міжнародної інтернет — конференції «Проблеми та перспективи розвитку української науки» (м. Харків, 3 жовтня 2022 р.)*, 2022. С. 11-16.

6. Абдуллазаде Ф. Ш. Законодавча ініціатива як етап законодавчого процесу // *Modernization of science and its influence on global processes: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference, October 21, 2022. Bern, Swiss Confederation: European Scientific Platform, 2022*. С. 42-44.

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Міжнародна науково-практична конференція «Wiadomości o postępie naukowym i rzeczywistych badaniach naukowych współczesności» (Краків, 17 червня 2019 р., форма участі: заочна).
2. Всеукраїнська науково-практична конференція «Пріоритетні напрями модернізації системи права» (м. Одеса, 17-18 травня 2019 р., форма участі: заочна).
3. XIX Міжнародна інтернет — конференція «Проблеми та перспективи розвитку української науки» (м. Харків, 3 жовтня 2022 р., форма участі: заочна).
4. III Міжнародна науково-теоретична конференція «Sectorial research XXI: characteristics and features» (м. Чикаго, 07 жовтня 2022 р., форма участі: заочна).
5. IV Міжнародна науково-практична конференція «Theoretical and empirical scientific research: concept and trends» (м. Оксфорд, 14 жовтня 2022 р., форма участі: заочна).
6. II Міжнародна науково-теоретична конференція «Modernization of science and its influence on global processes» (м. Берн, 21 жовтня 2022 рік, форма участі: заочна)