

**Національна юридична академія України
ім.Ярослава Мудрого**

На правах рукопису

**Воронов
Марко Миколайович**

**ПРАВОВІ АКТИ ЗАКОНОДАВЧОЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 12.00.02 - конституційне право

А в т о р е ф е р а т

*дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук*

Харків 1997



дисертація з'явилася рукопис

Дисертація виконана на кафедрі конституційного
і міжнародного права Університету внутрішніх справ
МВС України

Науковий керівник

член-кореспондент Академії
правових наук України, доктор
юридичних наук, професор

Тодика
Юрій Миколайович

Офіційні опоненти:

академік Академії правових
наук України, доктор
юридичних наук, професор

Цвік
Марко Веніамінович

кандидат юридичних наук,
доцент

Давидов
Ренольд Костянтиневич

Провідна організація

Київський Національний Університет ім.Тараса Шевченка
юридичний факультет

Захист дисертації відбудеться "3" *квітня* 1997 р.
о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 02.40.01
при Національній юридичній академії України ім.Ярослава Муд-
рого за адресою: 310024, м.Харків, 24, вул.Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної
юридичної академії України ім.Ярослава Мудрого за адресою:
310024, м.Харків, 24, вул.Пушкінська, 77.

Автореферат розіслано "1" *березня* 1997 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради
член-кореспондент Академії
правових наук України, канди-
дат юридичних наук, професор

П. І. Жигалкін

Загальна характеристика роботи

Актуальність дослідження. Процес національного відродження України ставить завдання побудови демократичної, правової держави, головними ознаками якої є пріоритет прав і свобод людини і громадянина, підпорядкованість держави інтересам людини та суспільства, соціально орієнтована ринкова економіка, політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, демократія і соціальна справедливість. Все це передбачає створення національної правової системи України, яка базується на загальнолюдських цінностях, визнаних принципах та нормах міжнародного права з урахуванням власної історичної і національної самобутності.

Головна роль у побудові ефективної правової системи належить органам державної влади, і перш за все законодавчій владі, яка покликана цілеспрямовано і творчо підготувати правову базу реформування українського суспільства та держави на загальноновизнаних цінностях світового конституціоналізму.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні виконала за останні роки в цьому напрямку обсяжну й ґрунтовну роботу, прийнявши нову Конституцію України і понад 700 законів, які регулюють основи державного будівництва, економічного та соціально-культурного розвитку, оборони і державної безпеки, інші питання внутрішнього життя та зовнішньої політики України. Цим Верховна Рада практично заклала фундамент нової правової системи на демократичних засадах і створила законодавчу основу для подальшого її розвитку.

Політико-правова практика останніх років свідчить, що протистояння законодавчої і виконавчої гілок державної влади, недостатній професіоналізм парламенту, відсутність цілісної програми соціальних та правових реформ, поверхове уявлення про сутність і юридичну природу правових актів, прогалини в підготовці проектів законів, недостатнє нормативне регулювання щодо законодавчого процесу та правових актів пар-

ламенту призвели до того, що певна частина законів Верховної Ради України виявилася нежиттєздатною, малоефективною.

У зв'язку з цим уявляється актуальним пошук шляхів вдосконалення законодавчої діяльності Верховної Ради, виробка практичних рекомендацій, спрямованих на побудову ефективного механізму правового регулювання суспільних відносин.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Питання сутності державної влади, її поділу, місця та ролі парламенту в системі державної влади, правотворчості (законотворчості) та юридичної природи правових актів законодавчої влади викликають великий науково-практичний інтерес. Вони досліджувалися багатьма радянськими вченими-юристами. Але ж ряд з цих проблем, наприклад, присвячених парламентаризму, принципу поділу влади, розглядалися в більшості наукових роботах критично, з партійно-ленінських позицій повновладдя Рад, переважно як атрибут буржуазної демократії, не притаманний сутності "розвинутого соціалізму".

З початку 60-х до середини 70-х років були надруковані роботи Ковачева Д.А., Копейчикова В.В., Міцкевича О.В., Піголкіна А.С., Тихомирова Ю.О., Шебанова О.Ф., Цвіка М.В. та інших, в яких знайшли своє відбиття проблеми правотворчості державних органів, законодавчої діяльності Верховної Ради СРСР та Верховних Рад союзних республік. Частково була проаналізована юридична природа актів різних державних органів, їх види та місце в правовій системі. Однак досліджувалися ці питання в умовах федеративної держави, радянської представницької та командно-адміністративної систем, що обумовлювало їх деяку однобічність, відповідну ідеологічну спрямованість, заважало об'єктивно розкривати всі аспекти правотворчої, в тому числі і законодавчої діяльності. Ці та інші недоліки ще не одержали належної наукової оцінки та рекомендацій щодо виправлення такого становища.

Мета і завдання дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних досліджень, нормативного та практичного матеріалу з нових

позицій розглянути статус Верховної Ради України в системі державної влади, дати сучасну характеристику і поняття правових актів, розкрити їх юридичну природу, запропонувати своє визначення закону, зробивши акцент на його правовому характері і відповідності ідеалам справедливості та гуманізму. Автор намагався дослідити найважливіші принципи правотворчості, сформулювати оптимальну модель та основні положення законодавчого процесу, шляхи його вдосконалення, що є однією з умов підвищення якості й ефективності правових актів, посилення ролі закону в житті українського суспільства та держави. Одним із завдань дослідження було також визначити і обґрунтувати відповідні науково-теоретичні та практичні пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання правотворчого процесу, які дозволять оптимізувати законодавчу діяльність парламенту України.

Об'єктом дисертаційного дослідження визначені теоретичні і юридичні аспекти, що стосуються правотворчості законодавчої влади в Україні та безпосередніх результатів цієї діяльності - правових актів, і перш за все законів.

Предметом дослідження є сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності органу законодавчої влади по розробці, прийняттю правових актів та введенні їх в дію.

Методологічну основу роботи складають базові науково-теоретичні положення теорії права та держави, відповідних галузевих юридичних наук, і насамперед конституційного, адміністративного права, державного будівництва. В основу дослідження зазначених проблем покладено загальнонауковий діалектичний метод з системно-структурним підходом щодо аналізу державно-правових інститутів та процесів в Україні, розвитку парламентаризму, законодавчої діяльності Верховної Ради України.

У процесі дослідження також застосовувалися такі наукові методи як історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, системний, статистичний та інші.

Особливістю цього дисертаційного дослідження в порівнянні з минулими є розгляд зазначених проблемних питань в світлі нового політико-правового мислення, завдань побудови правової системи України на демократичних засадах.

Теоретичну основу дисертації склали наукові положення про сутність парламентаризму, статус законодавчої влади у системі державної влади, визначення поняття і юридичної природи правових актів державних органів, проблем правотворчого і законодавчого процесу, які містяться в роботах вчених-юристів Алексеєва С.С., Васильєва А.С., Васильєва Р.Ф., Волкова В.Д., Воронова М.П., Головка А.О., Горшеньова В.М., Давидова Р.К., Дрейшева Б.В., Зайця А.П., Ковачева Д.А., Козюбри М.І., Копейчикова В.В., Кривенко Л.Т., Лук'янової О.А., Мацюка А.Р., Мелащенко В.Ф., Міцкевича О.В., Мурашина Г.О., Назаренка Є.В., Опришка В.Ф., Піголкіна А.С., Поленіної С.В., Погорілка В.Ф., Рабіновича П.М., Селіванова А.О., Сіренка В.Ф., Страшуна Б.О., Таранова А.П., Тимченка І.А., Тихомирова Ю.О., Тихонової Є.А., Тодики Ю.М., Фрицького О.Ф., Цвіка М.В., Шаповала В.М., Шемпученка Ю.С., Юзькова Л.П. та інших спеціалістів у галузі права. Дисертант використав також роботи вітчизняних і зарубіжних правознавців, філософів, соціологів, які досліджували проблеми, що стосуються теми дисертації.

Нормативною базою дисертаційного дослідження є Конституція України, закони, політико-правові акти України, Регламент Верховної Ради України, конституції, правові акти парламентів зарубіжних країн, інші акти щодо теми дослідження.

Емпіричною базою роботи стали матеріали практики законодавчої діяльності Верховної Ради України, опубліковані в офіційних інформаційних виданнях Верховної Ради, а також особисто вивчені дисертантом в її Секретаріаті та постійних комісіях (комітетах).

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що це одна з перших

спроб комплексно розглянути природу правових актів парламенту України в світлі нового підходу до правозрозуміння, розкрити значний потенціал законодавчої влади, який лише частково використовується в сучасний період, визначити конструктивні підходи до вдосконалення законодавчого процесу.

Особливість дисертаційного дослідження визначається спробою порушити (а децю й розв'язати) питання характеристики правових актів законодавчої влади на основі загально-теоретичних і концептуальних положень щодо функціонування цієї влади в системі державної влади, її законодавчої діяльності. Для вирішення поставленого перед собою завдання автор врахував передовий досвід світового й українського парламентаризму, сформулював низку пропозицій та рекомендацій по вдосконаленню практики правотворчої діяльності Верховної Ради України, її наближенню до оптимальних критеріїв.

У дисертації знайшли відбиття такі основні положення і висновки, які виносяться на захист:

- визначення поняття законодавчої влади України як делегованої її народом пріоритетної державної влади, яка від його імені реалізує свої повноваження через Верховну Раду України шляхом прийняття законів та інших правових актів, виконання установчих та контрольних дій, визначених Конституцією і законами України;
- розкриття природи і сутності парламентаризму, його переваг, внесення пропозиції про необхідність формування парламентського права як окремого інституту конституційного права України;
- визначення поняття нормативно-правового акта законодавчої влади як прийнятого уповноваженим суб'єктом у визначеній формі та за встановленою процедурою офіційного письмового документа, що регулює суспільні відносини і містить норми права, приписи про зміни, доповнення або скасування цих норм;
- положення про правовий характер законів, відповідність їх консти-

туційному принципу верховенства права в аспекті втілення в них ідеалів справедливості, гуманізму та інших загальнолюдських цінностей;

- визначення загального поняття законів як основних нормативно-правових актів законодавчої влади, прийнятих у межах її повноважень, які встановлюють стабільні відправні засади в різних сферах суспільних відносин, відповідають загальновизнаним принципам права, складають основу правової системи України і мають у ній вищу юридичну силу;
- визначення поняття конституційного закону як поєданого з Основним Законом України нормативного акту, який вносить зміни або доповнення до Конституції і приймається згідно з його змістом в особливому порядку, визначеному Конституцією, Регламентом Верховної Ради України;
- визначення і характеристика таких принципів правотворчої діяльності законодавчої влади як: народний характер, верховенство права, законність, гласність та врахування громадської думки, професіоналізм, плановість, науковість;
- визначення основних стадій законодавчого процесу: а) розробка законопроектів і законодавча ініціатива; б) прийняття законів; в) введення законів в дію;
- положення про те, що початком законодавчого процесу можуть бути: прийняття офіційного рішення Верховною Радою України про затвердження плану законодавчих робіт, розробку проекту закону; офіційне внесення суб'єктом законодавчої ініціативи проекту закону, рішення про розробку якого Верховна Рада не приймала;
- пропозиції про вдосконалення планування законодавчої діяльності Верховної Ради України, проведення наукової експертизи проектів законів, у тому числі обов'язкової щодо проектів законів з питань правового статусу громадян та їх об'єднань, національної безпеки, фінансів і бюджету;
- пропозиції про необхідність подальшого вдосконалення правового регулю-

вання законодавчого процесу, прийняття законів України про нормативно-правові акти, законодавчу діяльність, регламент Верховної Ради України.

Наукове і практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використовані в науково-дослідницькій роботі, поглиблюють знання про законодавчу владу та її правотворчу діяльність, сприятимуть практичному застосуванню принципу поділу влади, чіткому визначенню правових актів парламенту України та їх місця у загальній системі нормативно-правових актів.

Отримані в результаті дослідження висновки про юридичну природу правових актів, визначення ознак та особливостей різних видів актів Верховної Ради України можуть бути використані при розробці теоретичних і практичних питань її законодавчої діяльності, підготовці проектів нормативно-правових актів, зокрема законів про законодавчу діяльність, регламент Верховної Ради України, подальшому опрацюванню проекту закону України "Про нормативно-правові акти", вдосконаленню чинних нормативно-правових актів.

Положення дисертації можуть бути також використані в учбовому процесі при читанні лекційного курсу з конституційного права України, стати основою спеціального курсу у вищих юридичних закладах України, присвяченого законодавчій владі України та її правовим актам.

Апробація і практична реалізація результатів дослідження. Основні положення дисертації знайшли відбиття у виступах автора на міжрегіональній науковій конференції молодих учених і здобувачів з питань правового регулювання державного будівництва, теоретичних конференціях, присвячених проблемам сучасної юридичної науки. Автором надіслані до Верховної Ради України практичні пропозиції щодо вдосконалення законодавчої діяльності та її правового регулювання для використання їх при опрацюванні проектів нормативно-правових актів. Деякі положення дисертації, зокрема про поняття нормативно-правових актів

та їх дію в часі, про зміст стадій законодавчого процесу, використані за пропозицією дисертанта при розробці проекту закону України “Про нормативно-правові акти”. На основі матеріалів дослідження автор підготував текст лекції з курсу конституційного права України та методичні вказівки з його вивчення. Сформульовані в роботі висновки і пропозиції викладені дослідником у публікаціях по темі дисертації.

Структура дисертації та її послідовність обумовлені об’єктом дослідження, логікою викладеного матеріалу та змістом наукової проблеми і спрямовані на досягнення поставленої мети і завдань. Дисертація складається з вступу, трьох глав, що охоплюють вісім параграфів, заключних положень та списку використаної літератури.

Зміст дисертації

У вступі обґрунтовуються актуальність теми дисертації та ступінь її наукової розробленості, мета і завдання роботи, визначаються її методологічна основа та науковознавська база, а також основні положення, які виносяться на захист, підкреслюється наукова новизна і практична значимість результатів дослідження.

Перша глава “Законодавча влада в системі поділу влад” присвячена визначенню поняття і загальній характеристиці державної влади, розгляду місця та ролі законодавчої влади у загальній системі державної влади, проблемам сучасного праворозуміння. Зміст глави дозволив авторові на базі теоретичних досліджень спочатку розглянути особливості призначення та функціонування законодавчої влади, а потім логічно перейти до дослідження поняття, видів та природи правових актів законодавчої влади, процесу їх прийняття.

Розглядаючи сутність державної влади, дисертант зазначає, що вона виступає як функція економічно і політично владарюючого соціального прошарку по керівництву справами суспільства та держави через спеціально організований апарат здійснення влади і характеризується низкою специфічних ознак: має власний суб’єкт (носія влади); втілює в собі

концентрацію сили, використовуючи метод переконання (хоча з опорою на примус); упорядковує суспільні відносини і визначає правові форми їх розвитку. Організованим апаратом здійснення державної влади, її носієм є органи державної влади.

Серед органів державної влади найважливіше місце посідають представницькі органи, через які народ в умовах демократії здійснює свій суверенітет. У дослідженні підкреслюється, що класичне державознавство розглядає парламент як представницький орган державної влади, орган законодавчої влади. Виборний характер парламенту, принципи його організації і діяльності, процес прийняття ним владних рішень роблять його найбільшою мірою відповідаючим демократичному, правовому громадянському суспільству.

Говорячи про розвиток державності України в сучасних умовах переходу до нового стану в житті українського суспільства, автор дослідження звертає увагу на те, що Конституція України, закріпивши концепцію демократичної, соціальної, правової держави (ст.1), визначила орієнтири, які дозволяють вибрати головні напрямки розвитку державності України. Робиться висновок, що ця концепція повинна стати цінносним, етичним регулятором влади, тому що в ній знаходить своє втілення принцип повновладдя народу, який є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо, так через і органи державної влади, насамперед через парламент.

Парламентаризм в Україні постсоціалістичного періоду, в країнах СНД тільки починає розвиватися на новій конституційній основі. У зв'язку з цим, на думку автора, демократизація суспільно-політичного життя в цих країнах, видозміна окремих державних і суспільних механізмів не є метою реформування старого порядку, а перш за все необхідною умовою конституціонування нормальної системи державного устрою та управління.

У дисертації зазначається, що принципи та норми парламентської діяльності, які на протязі тривалого часу склалися в цивілізованих суспільствах і належать до загальноновизнаних цінностей, необхідно засво-

ювати і застосовувати в процесі розвитку парламентаризму в нових реаліях. Інтереси формування українського суспільства та державності одним із найважливіших завдань передбачають необхідність всебічної проробки і впровадження на основі світового досвіду вітчизняної моделі парламенту, яка була б демократичною і правовою. Виходячи з цього, автор обгрунтовав пропозицію про необхідність поступового формування і виділення в конституційному праві окремого інституту парламентського права.

Щодо адаптації законодавчої влади в нових умовах, то її вихід на належні демократичні і правові простори можливий лише на надійній конституційній основі, яку складають найважливіші принципи та положення: людина - найвища соціальна цінність; відповідальність держави перед людиною за свою діяльність; народ - носій суверенітету і єдине джерело влади; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; верховенство права (ст.3,5,6,8 Конституції України).

У дисертаційному дослідженні розглядаються питання поділу влади, місця і ролі законодавчої влади у системі цього поділу. Дисертант робить висновок, що конституційне закріплення поділу влади в Основному Законі є принципово новим, оскільки сама ця ідея в радянській юридичній науці і праві довгий час заперечувалась.

Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є одним з атрибутів правової, демократичної держави. Він повинен спиратися на чітку і стабільну конституційну основу, яка б забезпечувала самостійність, незалежність і рівноправність кожної з гілок влади, виключала можливість їх протистояння, підпорядкування однієї гілки влади іншій, взаємне втручання у визначені законом межі їх повноважень. У той же час поділ влади передбачає надійний механізм стримувань і противаг, який забезпечує взаємну співпрацю і врівноваження влад. Враховуючи особливе значення стримувань і противаг у взаємовідносинах влад, автор виділяє і відносить до цього механізму такі конституційні положення: неможливість ніким

узурпувати державну владу; визначення терміну повноважень органів державної влади та посадових осіб; виборність представницьких органів державної влади; призначення чи обрання посадових осіб органів однієї гілки влади, надання на це згоди або звільнення їх з посад органами іншої гілки влади; дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України; усунення Президента України з посади Верховною Радою України в порядку особливої процедури (імпичменту); парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, його відповідальність перед Верховною Радою України, прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів; запити депутатів Верховної Ради України до інших органів державної влади та посадових осіб; заслуховання парламентом України послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України; затвердження окремих правових актів Президента України Верховною Радою України; підпис законів Президентом України, його право вето щодо прийнятих законів.

У роботі обґрунтовується особливе місце законодавчої влади в системі державної влади, обумовлене насамперед тим, що вона є представницькою владою, наділеною владними повноваженнями безпосередньо народом. Дисертант аналізує точки зору вчених-правознавців щодо місця законодавчої влади у загальній системі державної влади, підтримує точку зору більшості авторів про особливе пріоритетне місце законодавчої влади в цій системі, тому що її джерелом є народ і тільки вона втілює його суверенітет, приймає закони, визначає основи організації та діяльності органів інших гілок влади, підконтрольних їй, бере участь у формуванні цих органів.

Формування України як незалежної, демократичної і правової держави знаходиться в тісному взаємозв'язку з державно-правовою реформою, яка здійснюється на базі і в межах нової Конституції України. Виконання цієї реформи вирішальною мірою залежить від законодавчої влади.

Дослідник вважає, що сучасна законодавча влада України перебуває в складному становищі свого функціонування, коли в юридичній науці та

практиці правотворення йде певна переоцінка цінностей, змінюються погляди на право, характер та особливості правотворчого процесу. Вчені юристи часто розуміють і трактують право з діаметрально протилежних позицій - природного і позитивного права, що зачіпає питання правотворчості та його результати - правові акти, і в першу чергу закони.

Автор розглядає основні позиції прихильників як природного, так і позитивного права, теоретичні спори яких щодо сутності і змісту права мають важливе значення для діяльності законодавчої влади та побудови оптимальної моделі її процесу і нормативно-правових актів. На цій основі робиться висновок, що крайні позиції з зазначеного питання не відбивають дійсного стану справ і жодна з правових теорій не є ідеальною. В умовах постсоціалістичного, постсталитарного періоду об'єктивно неможливо робити ставку на природне право в його чистому виді й ігнорувати результати діяльності законодавчої влади. Доцільне використання, додержання та закріплення принципів природного права в нормах позитивного права важлива й обов'язкова умова плідної законодавчої діяльності. У зв'язку з цим не можна абсолютизувати закріплений Конституцією України принцип верховенства права, оскільки це знижує значення верховенства закону в загальній системі правових актів.

Дисертант звертає увагу на те, що верховенство закону Конституцією України офіційно не визначено, але зміст окремих її норм свідчать, що верховенство закону одержало закріплення на конституційному рівні, наприклад: Конституція України має найвищу юридичну силу (ст.8); виключно законами України регулюються найважливіші суспільні відносини (ст.92); кожен, у тому числі посадові особи, органи державної влади і місцевого самоврядування, зобов'язаний неухильно дотримуватися законів і діяти в межах закону (ст.68,106,113, 135, 140).

Зважаючи на зазначене, можна зробити висновок, що принцип верховенства права і верховенство закону у правовому полі не суперечать один одному, а навпаки - тісно пов'язані поміж собою. Їх визнання та виконан-

ня повинно стати важливим чинником побудови в Україні демократичної і правової держави. Це має основоположне значення для законодавчої роботи й ефективності її результатів.

Наприкінці глави підкреслюється, що, по-перше, в період розбудови державності України в нових умовах значення законодавчої влади та її органу - Верховної Ради України суттєво зростає і це забезпечує законам провідну роль у правовій системі України, по-друге, немає підстав протиставляти природне право позитивному, також як і конституційний принцип верховенства права верховенству закону. Верховній Раді України доцільно в своїй законодавчій діяльності поєднувати "природне" і "позитивне", приймати не просто закони, а правові закони, які б відповідали загально визнаним принципам права, людським цінностям, ідеалам добра, гуманізму і справедливості.

У другій главі "Загальна характеристика і юридична природа правових актів законодавчої влади" досліджуються поняття, види та юридична природа правових актів законодавчої влади, і насамперед законів як основних її нормативно-правових актів.

З позиції теорії права аналізуються різні точки зору щодо загального поняття нормативно-правового акта, визначається його поняття, розкриваються характерні його властивості.

В умовах формування правової держави, демократизації основних сфер суспільного життя значно підвищується роль закону. В дослідженні аналізуються поняття законів, які мають місце в юридичній науці, визначаються специфічні, притаманні тільки їм ознаки: прийняття Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом у межах їх повноважень; письмова форма; вища юридична сила; особливість сфери регулювання та процедури прийняття, зміни або скасування; нормативність. На основі узагальнення названих ознак автор пропонує власне загальне поняття законів.

Важливу роль у розумінні властивостей закону відіграє з'ясування

суттєвості його співвідношення з іншими правовими актами, перш за все з підзаконними. Дисертант обґрунтовує провідну роль законів у загальній системі правових актів України, говорить про верховенство законів щодо підзаконних актів, про що свідчать окремі конституційні положення: а) закони мають вищу юридичну силу, є безпосередніми джерелами інших правових актів, які приймаються на їх основі і повинні відповідати їм; б) виключно законами регулюються найбільш важливі суспільні відносини, їх сфера конституційно визначена; в) права громадян та юридичних осіб, передбачені законами, не можуть бути скасовані або обмежені правовими актами іншого виду; г) законодавчі повноваження Верховної Ради України не можуть бути передані іншим органам або посадовим особам.

Особлива увага в дослідженні приділяється класифікації правових актів законодавчої влади за видами (формою). З урахуванням теоретичних досліджень, нормативного регулювання і практики правотворчості автор виділяє насамперед різновиди законів: Конституцію (Основний Закон), конституційний, звичайний, надзвичайний закон, кодекс, а також дає поняття і характеристику ознак та властивостей цих актів, їх співвідношення. Розглядаються також інші види правових актів законодавчої влади - декларація, регламент, нормативно-правовий договір (зокрема Конституційний договір), постанова. Дисертант робить висновок, що Конституція України недостатньо повно містить перелік видів правових актів Верховної Ради України, зазначає тільки "закони, постанови та інші акти" (ст. 91). У зв'язку з цим дослідник пропонує в Основному Законі дати їх вичерпний перелік, а також закріпити право Верховної Ради України приймати Конституцію.

Видова належність правових актів законодавчої влади має, на думку автора дослідження, не тільки теоретичне, але й практичне значення. Завдяки вирішенню ознак та властивостей кожного виду акта визначається чітка сфера правового регулювання конкретних суспільних відносин, що не дозволяє довільно застосовувати один певний вид акта замість іншого.

Крім того, це дає змогу простежити взаємозв'язок правових актів між собою, а також з актами виконавчої та судової влади, визначити загальну ієрархію правових актів держави, що буде сприяти зміцненню їх законності й ефективності реалізації.

Остання частина цієї глави дисертації присвячена дослідженню юридичної природи правових актів законодавчої влади - їх нормативності, юридичній силі та сфері дії.

Дисертант обґрунтовує і дає поняття юридичної сили як властивості нормативно-правових актів, яка визначає їх співвідношення за видами(формою) і змістом з іншими актами, порядок зміни, доповнення та зупинення їх дії, а також загальну обов'язковість додержання і виконання актів, що має основоположне значення для нормального функціонування правової системи України.

Розглядаючи юридичну силу правових актів законодавчої влади, автор робить висновок, що вона визначається місцем цієї влади у системі державної влади, її компетенцією, видами правових актів.

З урахуванням аналізу властивостей різних видів правових актів, нормативного регулювання їх статусу в дослідженні робиться спроба визначити ієрархію цих актів з юридичної сили: а) Конституція України має найвищу юридичну силу щодо законів та інших правових актів; б) конституційні закони мають вищу юридичну силу щодо звичайних законів; в) закони, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу щодо однакових за видом законів Верховної Ради України; г) закони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних актів; д) правовий акт нижчої юридичної сили не може суперечити правовим актам вищої юридичної сили.

Для дослідження юридичної природи правових актів законодавчої влади важливе значення має розгляд питань їх дії у часі, просторі, з предмету та за колом осіб.

Характеризуючи питання щодо дії правових актів законодавчої вла-

ди, зокрема законів, у часі, автор роботи зазначає, що вони діють безстроково, за винятком тих випадків, коли для всього акта або його частини встановлено термін дії. Дія закону та інших актів парламенту України починається з моменту набрання ними чинності і закінчується моментом припинення їх дії.

Дисертантом на основі теоретичних досліджень та аналізу нормативного матеріалу зроблено висновок про початок набрання чинності правових актів законодавчої влади та припинення їх дії. Правовий акт законодавчої влади набирає чинності: а) з дня офіційного оприлюднення або доведення його змісту до відома виконавців іншими засобами, визначеними законом; б) після закінчення певного часу з дня оприлюднення, визначеного в акті; в) з дня, зазначеного безпосередньо в акті.

Дія правового акта законодавчої влади припиняється: а) з дня закінчення терміну, на який він був прийнятий; б) з дня скасування або зупинення дії акта; в) з дня прийняття з одного і того ж предмету регулювання нового акта вищої або однакової юридичної сили; г) при зникненні предмета регулювання або суб'єктів правовідносин, певних умов чи обставин, за наявності яких можливе застосування акта.

Дія правових актів законодавчої влади у просторі визначається територіальним межами їх обов'язковості до виконання та додержання і поширюється залежно від змісту актів на всю територію України або на певну її частину.

Аналіз обставин дії правових актів парламенту з предмету та за колом осіб дозволив зробити висновок, що зміст правових актів законодавчої влади та сфери їх дії з предмету визначаються тим, на яке коло суспільних відносин (предмет) поширюються норми цих актів і до якого різновиду вони належать - загальних, галузевих, спеціальних, допоміжних чи інших. Головну роль в установленні предмету правових актів Верховної Ради України відіграє Конституція України, яка визначає її повноваження (ст.85, 92). Дія правових актів Верховної Ради України щодо кола

осіб може поширюватися на всіх юридичних та фізичних осіб, які знаходяться на відповідній території, - громадян України, іноземців, осіб без громадянства, державні органи та органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та їх органи, посадових осіб, підприємства, організації, установи та інших суб'єктів правовідносин, крім випадків, передбачених законом.

Таким чином, визначення юридичної природи правових актів законодавчої влади, врахування її ознак і вимог при розробці та прийнятті цих актів має велике значення для їх обґрунтованості і законності. Знехтування зазначеними вимогами може призвести до неконституційності правового акта в цілому або його частини, внести дисгармонію в правову систему, стати перешкодою в її реформуванні.

У третій главі **“Процес розробки та прийняття правових актів законодавчої влади”** розглядаються проблеми поняття, принципів та стадій процесу правотворчості законодавчої влади, дослідженню змісту стадій.

Дослідник аналізує різні точки зору щодо таких понять, як “правотворення”, “правотворчість”, “нормотворчість”, “законотворчість”, “законодавча діяльність”, “законодавчий процес”, вказує на загальні та особливі ознаки цих понять та їх співвідношення. Правотворчість ґрунтується на принципах, які визначають керівні засади, основоположні ідеї цієї діяльності. Автор характеризує основні принципи: народний характер, гласність і врахування громадської думки, верховенство права, законність, плановість, професіоналізм, науковість. У дисертаційній роботі наголошується, що ці принципи далеко не вичерпані, але визначальним фактором є не кількість принципів, а їх неухильне дотримання, виконання та втілення в процес правотворчості, що матиме позитивний вплив на кінцевий результат цієї діяльності, прийняття парламентом України якісних, обґрунтованих законів та інших правових актів.

Значне місце в главі дисертації надається дослідженню стадій законодавчого процесу. Визначається його поняття як офіційної діяльності

Верховної Ради України та інших уповноважених суб'єктів згідно з установленою законом процедурою, спрямованою на розробку, прийняття законів та введення їх в дію.

Розглядаючи питання про суб'єктів законодавчого процесу, дисертант головними (безпосередніми) суб'єктами називає народ України, Верховну Раду України, її депутатів, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, а допоміжними - інші державні органи, органи місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднання, науково-дослідні установи, науковців, фахівців, експертів.

Автором визначені і докладно досліджені стадії законодавчого процесу як сукупність його самостійних, логічно завершених етапів та організаційно-технічних дій.

На підставі аналізу теоретичних досліджень, нормативного матеріалу та практики законотворчості в дисертації виділяються основні стадії законодавчого процесу та викладається їх зміст: 1) розробка проекту закону і законодавча ініціатива (змістом цієї стадії є прийняття рішення про розробку проекту закону; розробка концепції проекту закону, її обговорення та доопрацювання; організаційно-технічне і фінансове забезпечення розробки проекту закону; розробка варіанту проекту закону, необхідних додатків до нього та їх обговорення; юридична і спеціальна експертиза проекту закону; прийняття рішення щодо завершеності проекту закону і внесення його на розгляд у Верховну Раду України); 2) прийняття закону (змістом цієї стадії є обговорення та розгляд проекту закону, його голосування, прийняття закону); 3) введення закону в дію (змістом цієї стадії є підпис закону главою держави, оприлюднення закону).

У заключній частині третьої глави дисертації акцентується увага на обов'язковості виконання законів після набрання ними чинності всіма державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та їх органами, підприємствами, організаціями, установами, посадовими особами та громадянами. На цьому етапі Верховній Раді України та

її структурним підрозділам доцільно провадити контрольну-аналітичну діяльність, спрямовану на вивчення ефективності дії законів, визначення чинників, які позитивно або негативно впливають на їх застосування, усунення перешкод, що заважають ефективній реалізації законів.

У висновках узагальнюються основні результати дослідження, пропозиції щодо удосконалення правотворчої діяльності законодавчої влади, її правового регулювання.

За темою дисертації опубліковані такі роботи:

1. *Воронов М.Н.* Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования порядка принятия законов //Проблемы развития юридической науки и практики в условиях формирования правовой системы Украины. Сб. науч. трудов. - Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, - 1995. - 0,25 д.а.

2. *Воронов М.Н.* О понятиях и видах законов Верховного Совета Украины//Проблеми провадження правових реформ в Україні. Зб. наук. праць. - Харків: Нац. юрид. акад. України, - 1996. - 0, 35 д.а.

3. *Воронов М.М.* Законодавча влада у системі державної влади // Вісник Університету внутрішніх справ.- Харків.- № 2. -1997. - 0,5 д.а.

4. *Воронов М.Н.* Вопросы законодательной деятельности Верховного Совета Украины//Правовое регулирование государственного строительства в Украине и проблемы совершенствования законодательства. Мат.-науч.-практ. конф.-Харьков: Укр.юрид. акад.- 1992. - 0,25 д.а.

5. *Воронов М.М.* Деякі міркування про проект нової Конституції України//Конституція України: якою їй бути?. Мат. наук. -практ. конф. -Харків: Ін-т внутр. справ МВС України,1992. -0,15 д.а.

6. *Воронов М.М.* Про введення в дію законів Верховної Ради України// Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. Мат. наук.-практ. конф. молодих вчених. Харків: Ун-т внутр. справ МВС України, -1996.- 0,2 д.а.

Voronov M.N. Legal Acts of Legislative Power in Ukraine

Thesis for Master Degree in Juridical Science (speciality 12.00.02 - Constitutional Law). National Juridical Academy of Ukraine after Jaroslav Mudriy. Kharkiv, 1997.

Manuscript.

The thesis solves a set of theoretical and practical issues connected with Ukraine Legislative Power Legal Acts. Problems of Legislative power law-marking activity, its legal acts are being investigated in this research on the basis of analysis of theoretical and law literature, normative-legal acts and practical materials of the Ukrainian Parliament. Recommendations for law-marking activity improvement and its legislative regulations are being offered. The given thesis has formulated and developed concepts, corresponding conceptual basis and new approaches to the problem under investigation. It has offered some substantiations and conclusions in connection with the researched problems.

Воронов М.Н. Правовые акты законодательной власти в Украине

Диссертация в виде рукописи на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право. Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, г. Харьков, 1997.

Диссертация решает комплекс теоретических и практических вопросов, посвященных правовым актам законодательной власти Украины. На основе анализа теоретической и правовой литературы, нормативно-правовых актов, материалов практической деятельности парламента Украины исследуются вопросы правотворческой деятельности законодательной власти, характеризуются ее правовые акты, предлагаются рекомендации, направленные на совершенствование законодательного процесса и его нормативного регулирования. В диссертации сформулированы концептуальные положения, разработаны и обоснованы новые предложения и выводы по исследуемым вопросам.

Ключові слова: державна влада, поділ влади, законодавча влада, парламентаризм, правовий акт, закон, правотворчість, законодавчий процес.

Відповідальній випусковий доцент Яворський В.Д.

Підп. до друку 18.02.97. Формат 60x84/16. Папір офсетний № 1.

Умов. друк. арк. 1,0. Облік.-вид. арк. 1,0. Тираж 100 прим. Зам. 7-43.

Віддруковано на ризографі ВФ «Поли-Експресс».

Україна, 310023, Харків, вул. Весніна, 12.

435752

AB 37.238