

Analysis of the views of scientists, suggests that science has the same approach to understanding the stages of judicial enforcement, despite the fact that their number and, sometimes, names differ. Most of the views are reduced to the fact that the most common three-stage system (the establishment of factual circumstances in the case; the choice and analysis of law, decision-making and its documentary design) should be complemented by another stage - the execution of a court decision. The law enforcement can't be completed until a decision is made on the case, because the purpose of the legal act will not be achieved. Situations where decisions are not followed are not so rare. After all, as a result of the implementation of the decision, entities can meet their needs and interests. Therefore, the process of law enforcement should logically be completed in such a way that in the future there was no doubt about the fairness of the decision made by the court. This is ensured by the functioning of the court control over the implementation of the decision. An important factor affecting the effectiveness of judicial enforcement is the strict observance by the judge of the basic rules, principles and stages of the enforcement process. Contemporary trends in the legal system, leading to the emergence of new stages of judicial enforcement, which include: 1) pre-trial stage (information about judicial protection of violated rights, provision of professional legal assistance, etc.); 2) establishment of the actual circumstances of the case (collection of necessary information on the case, study and analysis); 3) establishment of the legal basis of the case (selection and analysis of legal norms); 4) the decision of the case and documenting the decision made by the court; 5) court control over the implementation of the decision.

Key words: *stages of judicial enforcement, judicial proceedings, judicial protection, pre-trial stage, court control over the execution of a decision.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-507-513

УДК 340.1

А.О. БАРЧУК,
здобувач кафедри теорії держави і права
Національної академії внутрішніх справ

ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ НАДЗВИЧАЙНИХ ЗАКОНІВ

На основі узагальнення доктринальних підходів щодо процесуальних засад прийняття законів та дослідження сучасного законодавчого процесу визначено наслідки правової регламентації процесу прийняття надзвичайних законів в Україні. Обґрунтовано рекомендації щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: *законодавчий процес, закон, надзвичайний закон, правова процедура.*

Барчук А.О. Процессуальные аспекты принятия чрезвычайных законов

На основе обобщения доктринальных подходов к процессуальным основаниям принятия законов в Украине, исследования современного законодательного процесса определены недостатки правовой регламентации процесса принятия чрезвычайных законов в Украине. Обоснованы рекомендации о необходимости внесения изменений в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: *законодательный процесс, закон, чрезвычайный закон, правовая процедура.*

Barchuk A. Postgraduaye of the Department of Theory of State and Law National Academy of Internal Affairs

On the basis of the generalization of doctrinal approaches to the procedural principles of the adoption of laws and the study of the modern legislative process, the consequences of the legal regulation of the process of the adoption of emergency laws in Ukraine are determined. The recommendations for making the relevant changes to the current legislation of Ukraine are substantiated.

Key words: legislative process, law, emergency law, legal procedure.

Актуальність теми дослідження зумовлюється теоретичним і практичним значенням надзвичайних законів, які здатні забезпечити безпеку громадян, соціуму та функціонування державно-правових інститутів в особливих умовах надзвичайних ситуацій. Тому значної наукової актуалізації набувають питання з'ясування процесуальних аспектів розробки та прийняття надзвичайних законів в кризових умовах функціонування та розвитку суспільства і держави, що зумовлені введенням надзвичайного стану чи проголошенням надзвичайної ситуації. Чітко регламентований процес тих чи інших дій надає їм логічного, чітко спрямованого, налагодженого та послідовного характеру, і, таким чином, забезпечує ефективність і системність результату, який отримується внаслідок таких дій. Особливо важливою дана теза є в контексті законопроектної діяльності та подальшого перетворення законопроекту в закон з усіма формально визначеними атрибутами його прийняття та введення в дію.

Враховуючи зазначене актуальним є існуюче в науковій літературі твердження про важливість існування процесуальних засад будь-яких правових явищ, процесів чи категорій, а особливо правотворчості, адже без наявності узгодженого механізму її здійснення неможливо досягти необхідного ефективного результату¹. Аналогічної точки зору дотримується і Г.О. Василевич, звертаючи увагу на те, що будь-який процес, у тому числі законодавчий, має свою схему або систему узгоджених елементів. Непослідовне вирішення питань узгодження цих процедур негативно впливає на якість законів та їх легітимність².

Проблеми процесу прийняття надзвичайних законів ще не були предметом комплексного дослідження на теоретичному рівні. До цієї теми побіжно звертались такі науковці як В.С. Данильченко, О.Л. Копиленко, А.М. Колодій, Л.М. Легін, Р.О. Максимов, К.В. Николина, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, З.О. Погорелова, О.І. Чаплук, О.В. Фатхутдінова, О.І. Ющик.

Однак, незважаючи на особливу актуальність проблем, пов'язаних із процесом прийняття та реалізації надзвичайних законів, вони є малодослідженими, що зумовлює наявність не лише наукової прогалини, а й негативно впливає на розвиток юридичної практики.

Слід звернути увагу на те, що не лише юридична практика та наука потребують здійснення якісно нових досліджень у цьому напрямі. Адже, враховуючи значну ймовірність введення надзвичайного стану чи проголошення надзвичайної ситуації, не важливо з яких підстав – чи то військових конфліктів на території держави, чи терористичних актів, чи техногенних або природних катастроф, гостро постають питання про наявність чіткої, обґрунтованої як юридичною наукою, так і апробованою юридичною практикою процедури прийняття такого різновиду законів, як надзвичайні. Тому сучасна об'єктивна не-

обхідність гостро ставить перед наукою і практикою нові завдання щодо більш ґрунтового дослідження проблем процесуальних засад прийняття законів у цілому та надзвичайних законів, зокрема.

Таким чином, потреба в дослідженні процесуальних засад прийняття надзвичайних законів є на сьогодні доволі об'єктивною та витребуваною наукою і практикою, розвитком суспільних відносин і складністю їх функціонування, розвитком державно-правової дійсності, а особливо необхідністю забезпечення і гарантування безпеки в умовах кризових для держави і суспільства обставин. Саме ці аспекти і визначають актуальність публікації і потребують ґрунтового з'ясування особливостей їх прийняття та введення в дію.

Метою цієї публікації ми визначаємо з'ясування особливостей процесу прийняття надзвичайних законів як основного регулятора суспільних відносин в умовах кризового для держави і суспільства стану, викликаного надзвичайними ситуаціями чи введенням надзвичайного стану.

Процесуальні засади прийняття нормативно-правових актів у цілому та законів зокрема були і залишаються об'єктом гострих наукових дискусій серед значного кола представників юридичної науки як вітчизняного, так і іноземного рівня. Дискусія серед науковців триває на рівні розробки та аналізу теоретичних понять у сфері правотворчої діяльності, законодавчого процесу. Особливо гостро акцентується увага на ефективності та якості сучасного законодавства, значна частина наукових робіт присвячена з'ясуванню проблематики причинно-наслідкового зв'язку між засадами і особливостями їх прийняття та їх неякістю чи неефективністю подальшої дії.

Н.Л. Омельченко вважає, що необхідною умовою ефективною законодавчої діяльності парламенту, насамперед, є вдосконалення процесу прийняття законів. Це допомогло б уникнути зайвого спіху у прийнятті законів, надало можливість більш продумано організувати законотворчу роботу й відмовитися від абстрактних і популістських рішень, оскільки головним призначенням закону є забезпечення об'єктивних суспільних потреб та інтересів, соціальних реалій, які зумовлюють стратегічні напрями діяльності держави і суспільства³. Актуальним є відповідний підхід вченого, згідно з яким ефективність здійснення законодавчої діяльності, а в результаті і прийняття якісних законів напряму залежить від чітко поставленого та врегульованого процесу прийняття законів. Апробуючи відповідний підхід вченого у контексті прийняття надзвичайних законів законодавчим органом влади також можемо зауважити, що їх прийняття повинно здійснюватися не менш у чіткій та послідовній формі відповідно до нормативно-визначеного процесу. Т.В. Черпак вказує на недоліки сучасного законодавчого процесу в Україні, серед яких виокремлює недостатньо високий рівень ефективності законотворення з погляду відсутності системності в даному процесі, що виявляється, передусім, у великій кількості ухвалених парламентом змін до чинного законодавства, вкрай низькій парламентській дисципліні, систематичному порушенні регламенту тощо. Таким чином, вчена, критикуючи сучасний законодавчий процес в Україні, зазначає про негайну необхідність його вдосконалення з метою забезпечення прийняття необхідних та якісних законів⁴. Слушною відповідна позиція і є в контексті прийняття надзвичайних законів, адже, зважаючи на особливості їх функціонального призначення та ролі як основних правових

регуляторів в умовах кризових для держави і суспільства ситуацій, процедурність їх прийняття потребує чіткості, оперативності, лаконічності та нормативної визначеності на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що процес прийняття та розгляду надзвичайних законів слід розглядати в межах існуючої на законодавчому рівні процедури прийняття поточних законів. Проте звичайний законодавчий процес в Україні також зазнає значної критики з боку юристів науковців, практиків та політичних діячів, які критикують його як у цілому, так і ті чи інші стадії, що, на їх думку, ускладнюють процес прийняття та розгляду законопроектів. Зважаючи на те, що, за словами З.О. Погорелової, розгляд законопроекту є однією із найважливіших стадій законодавчого процесу, адже від його результату залежатиме доля законопроекту – його буде або відхилено, повернено на доопрацювання або він набуде статусу офіційного нормативного акта Верховної Ради України⁵.

Як результат пропонується визначити та закріпити на законодавчому рівні перелік випадків, коли законопроект можна розглядати у спрощеній процедурі, яка є необхідною в процесі прийняття надзвичайних законів. Адже економія часу на пленарних засіданнях забезпечить оперативність прийняття надзвичайних законів. Схоже розв'язання проблеми щодо розвантаження народних депутатів і підвищення рівня ефективності розгляду ними законопроектів убачається в тому, що доцільно проводити комітетам узгодження з ініціаторами поправок, що вносяться до законопроекту. Це приведе до зменшення кількості розгляду поправок на пленарному засіданні і відповідно зменшить навантаження на депутатів⁶.

Застосування скороченої процедури ухвалення законопроектів, звичайно, не можна розглядати виключно як негативну практику, адже в багатьох випадках, як-от прийняття законів щодо ратифікації міжнародних угод, прийняття незначних поправок до існуючих законодавчих актів чи, навпаки, ухвалення критичних рішень у сфері національної безпеки. Але зловживання таким інструментом не тільки призводить до ухвалення суперечливих, а, почасти, і хибних законів, а й створює ілюзію всездозволеності та безкарності в суб'єктах законодавчої ініціативи.

Нормативні положення доволі абстрактно визначають процесуальні засади розгляду та прийняття невідкладних законопроектів. Виходячи зі змісту відповідної статті, можна зауважити, що існує два шляхи надання статусу «невідкладності» тих чи інших законопроектів». Зокрема, у першому випадку передбачається, що Президент України, очевидно, що одноособово визначає невідкладним законопроект, а інший випадок – Верховна Рада України приймає рішення про визначення законопроекту невідкладним. Деталізується, що Верховна Рада може прийняти рішення про визначення законопроекту невідкладним після включення його до порядку денного сесії Верховної Ради або в ході його наступного розгляду. Таким чином, можна підсумувати, що ті, законопроекти, які визначені Президентом як невідкладні, уже подаються в такому статусі «невідкладності», однак існує інша група законопроектів, які можуть бути зареєстровані сектором реєстрації законопроектів, однак набувати статусу «невідкладності» лише після включення їх до порядку денного сесії і прийняття відповідного рішення Верховною Радою або ж такого статусу може набувати законопроект у процесі його подальшого розгляду, однак

знову ж таки після прийняття відповідного рішення. Очевидною, хоча й не детально визначеною, є подальша процедура прийняття таких законопроектів, адже лише фрагментарно зазначається про те, що Верховна Рада приймає рішення про невідкладність таких законопроектів і одноразове відхилення від загальної визначеної законодавством процедури їх прийняття. Зокрема, таке відхилення може полягати у скороченні строків внесення альтернативних законопроектів, внесення пропозицій і поправок, а також строків надання законопроекту народним депутатам до його розгляду в тому чи іншому читанні, водночас не може допускатися скорочення зазначених строків більш як наполовину. Невідкладний законопроект після завершення його розгляду чи доопрацювання має бути включеним до порядку денного найближчого пленарного засідання та бути розглянутим позачергово. Абстрактність таких положень зумовлена, на нашу думку, тим, що зазначена можливість скороченої процедури прийняття таких законопроектів, що можна припустити, що строки скорочення відповідної процедури очевидно, що приймаються на пленарному засіданні Верховної Ради України окремо щодо кожного такого невідкладного законопроекту.

Слід зауважити, що надзвичайні закони здебільшого мають тимчасовий характер дії, який зумовлений існуванням надзвичайного/воєнного стану/ситуації, проте тривалість дії невідкладних законів визначається необхідністю швидкого регулювання суспільних відносин, зокрема темпоральність такого регулювання може мати постійний характер, який визначатиметься потребою регулювання цих суспільних відносин. Щодо проблем правового забезпечення процесу прийняття надзвичайних та невідкладних законів слід зауважити, що якщо прийняття невідкладних законів має доволі опосередкований характер, то, на нашу думку, процесуальні засади прийняття надзвичайних законів не мають взагалі належного законодавчого рівня забезпечення. Неодноразово в межах відповідного дослідження зазначалося про гостру потребу розробки законодавчої бази для регламентування питань, пов'язаних із прийняттям надзвичайних законів. Поряд з тим, враховуючи природу, сутність, статус надзвичайних законів як окремого правового інституту та їх особливе регулятивне призначення в сучасних умовах розвитку суспільства та держави, уявляється доцільним внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

На нашу думку, варто виокремити таку схему розгляду та прийняття проектів надзвичайних законів:

1. Внесення проекту надзвичайного закону суб'єктами права законодавчої ініціативи, а саме: Президентом України, народними депутатами у кількості не меншій, ніж дві третини від конституційної складу Верховної Ради, Кабінетом Міністрів України, що передбачає:

- подання проекту надзвичайного закону із супровідною документацією до Апарату Верховної Ради України та його реєстрація в день його внесення;
- введення відповідного проекту надзвичайного закону до даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради;
- поширення проекту надзвичайного закону серед депутатів Верховної Ради шляхом особистого їх отримання в канцелярії Апарату Верховної Ради, а також розсилки на адресу електронної пошти на поштовому сервері Верховної Ради

в день реєстрації відповідного проекту надзвичайного закону, але не раніше дня його розміщення у базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради;

- підготовка до розгляду проектів надзвичайних законів у Верховній Раді України здійснюється без попередньої підготовки в комітетах та за скороченою процедурою;

- внесення пропозицій, поправок до проектів надзвичайних законів або питань, пов'язаних з ними щодо порядку і їх розгляду, подаються народним депутатами у порядку, визначеному законодавчими актами.

2. Розгляд законопроекту в першому читанні передбачає:

- розгляд законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради за скороченою процедурою;

- перше читання законопроекту передбачає обґрунтування його та виступ автора (ініціатора) законопроекту, питання депутатів та відповіді автора законопроекту, обговорення загальних принципів законопроекту;

- розгляд усіх поправок до законопроекту, які надійшли від народних депутатів;

- проведення постатейного обговорення проекту надзвичайного закону та внесення поправок до нього;

- прийняття проекту надзвичайного закону в цілому.

3. Голосування проекту надзвичайного закону передбачає:

- вияв волевиявлення народного депутата щодо прийнятого до голосування законопроекту;

- голосування здійснюється за законопроект у цілому в кількості, не меншій, ніж дві третини від конституційного складу Верховної Ради;

- після голосування прийнятий проект надзвичайного закону негайно, у день його прийняття, підписує Голова Верховної Ради.

4. Направлення тексту закону України на підпис Президентові України та набрання чинності передбачає:

- підписаний текст невідкладно, не пізніше ніж на наступний день, відправляється на підпис Президентові України;

- Президент України, не пізніше, ніж на наступний день після отримання проекту надзвичайного закону, підписує текст закону та офіційно оприлюднює його. Закон набирає чинності з моменту його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом;

- Президент може накладати вето на надзвичайний закон та повернути його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду;

- у разі накладення вето Верховна Рада України негайно здійснює повторний розгляд проекту надзвичайного закону. У випадку повторного прийняття Верховною Радою України проекту надзвичайного закону не менш як двома третинами від її конституційного складу Президент України зобов'язаний його негайно підписати та невідкладно офіційно оприлюднити через засоби масової інформації, якщо інше не передбачено самим законом.

Виокремлений алгоритм дій для прийняття надзвичайних законів має знайти відповідне закріплення в Законі України «Про Регламент Верховної Ради

України» із закріпленням скороченої процедури розгляду і прийняття законопроектів надзвичайних законів.

1. *Чаплюк О. І.* Теоретичні та практичні аспекти співвідношення національної та міжнародної правотворчості : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 217 с. С. 106. 2. *Василевич Г. А.* Проблемы законотворческой деятельности Верховного Совета Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Минск : БГУ, 1993. 46 с. С. 26. 3. *Омельченко Н. Л.* Правове регулювання законодавчої діяльності Верховної Ради України. *Держава і право.* 2012. Вип. 56. С. 164–169. 4. *Черпак Т. В.* Законодавча функція Верховної Ради України: практика реалізації в умовах президентсько-парламентської та парламентсько-президентської республіки : дис... канд. політ. наук. Київ : ІПЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2017. 203 с. С. 3. 5. *Погорелова З. О.* Процедура розгляду законопроектів у Верховній раді України : проблеми теорії та практики. Науковий вісник Ужгородського Національного університету. 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 1. С. 45–48. 6. *Погорелова З. О.* Законодавчий процес в Україні : проблеми теорії і практики : автор. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 18 с. С. 13.

References

1. *Chapliuk O. I.* Teoretychni ta praktychni aspekty spivvidnoshennia natsionalnoi ta mizhnarodnoi pravotvorchosti : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kyiv, 2013. 217 s. S. 106. 2. *Vasylevych H. A.* Problemy zakonotvorcheskoi deiatelnosti Verkhovnoho Soveta Respublyky Belarus : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02. Mynsk : BHU, 1993. 46 s. S. 26. 3. *Omelchenko N. L.* Pravove rehuliuвання zakonodavchoi diialnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Derzhava i pravo.* 2012. Vyp. 56. S. 164–169. 4. *Cherpak T. V.* Zakonodavcha funktsiia Verkhovnoi Rady Ukrainy: praktyka realizatsii v umovakh prezydentsko-parlamentskoi ta parlamentsko-prezydentskoi respubliky : dys... kand. polit. nauk. Kyiv : IPIEND im. I. Kurasa NAN Ukrainy, 2017. 203 s. S. 3. 5. *Pohorielova Z. O.* Protsedura rozghliadu zakonoproektiv u Verkhovnii radi Ukrainy : problemy teorii ta praktyky. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho universytetu.* 2015. Vyp. 35. Ch. 1. T. 1. S. 45–48. 6. *Pohorielova Z. O.* Zakonodavchyi protses v Ukraini : problemy teorii i praktyky : avtor. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 2004. 18 s. S. 13.

Barchuk A. Postgraduate of the Department of Theory of State and Law National Academy of Internal Affairs

The urgency of the topic of research is determined by the theoretical and practical significance of emergency laws that are capable of ensuring the safety of citizens, the society and the functioning of state-legal institutes in special conditions of emergency situations. Therefore, considerable scientific updating takes up the question of elucidation of the procedural aspects of the development and adoption of emergency laws in crisis conditions of the functioning and development of society and the state, conditioned by the introduction of a state of emergency or declaration of an emergency. A well-regulated process of one or another action gives them a logical, clearly directed, well-adjusted and consistent character, and thus ensures the effectiveness and systematic result of the result of such actions. This thesis is especially important in the context of legislative activity and the subsequent transformation of the bill into law with all the formally determined attributes of its adoption and putting into effect.

However, despite the special urgency of the problems associated with the process of adoption and implementation of emergency laws, they are poorly researched, which causes the presence of not only a scientific gap, but also a negative development of legal practice.

As a result, it is proposed to identify and consolidate at the legislative level the list of cases where a bill can be considered in a simplified procedure, which is necessary in the process of adopting emergency laws.

Regulatory provisions sufficiently abstract determine the procedural principles of consideration and adoption of urgent bills. Based on the content of the article, it can be noted that there are two ways of giving the status of "urgency" of certain bills. " In particular, in the first case, it is assumed that the President of Ukraine, obviously, determines an urgent bill alone, and another case - the Verkhovna Rada of Ukraine makes a decision on the definition of the bill urgent. It is made clear that the Verkhovna Rada may decide to determine the draft law urgently after its inclusion in the agenda of the session of the Verkhovna Rada or during its next consideration. Thus, it is possible to conclude that those bills that are defined by the President as urgent are already submitted in such a "urgency" status, but there is another group of bills that may be registered by the register of bills, but obtain the status of "urgency" only after their inclusion in the agenda of the session and the adoption of a decision.

It should be noted that extraordinary laws are for the most part temporary in nature, which is conditioned by the existence of a state of emergency / martial law / situation, but the duration of urgent laws is determined by the need for rapid regulation of social relations, in particular, the temporality of such regulation may be of a permanent nature, which will be determined by the need to regulate these social relations. Concerning the legal support of the process for the adoption of emergency and urgent laws, it should be noted that if the adoption of urgent laws is of a rather mediocre nature, then in our opinion, the procedural principles of the adoption of emergency laws do not have at all the proper legislative level of provision.

Key words: legislative process, law, emergency law, legal procedure.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-513-520