

Інформаційне право та інформаційне законодавство

УДК 328.34:316.324.8

ГОЛУБОВСЬКА В.С., старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту інформатики і права НАПрН України

**ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ
В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

***Анотація.** Розмежовано поняття законотворчої і законодавчої діяльності, досліджено особливості законотворчої діяльності в Україні, особливості розвитку законотворчого процесу в умовах інформаційного суспільства.*

***Ключові слова:** законотворчість, інформаційне суспільство.*

***Аннотация.** Разграничены понятия законотворческой и законодательной деятельности, исследованы особенности законотворческой деятельности в Украине, особенности развития законотворческого процесса в условиях информационного общества.*

***Ключевые слова:** законотворчество, информационное общество.*

***Summary.** This article differentiates the concept of lawmaking and legislative activity, explores the features of the lawmaking activity in Ukraine and the features of the development of the lawmaking process under the informational society conditions.*

***Keywords:** lawmaking, informational society.*

Постановка проблеми. Однією з основних передумов розбудови правової держави у будь-якій країні є розробка, прийняття, упровадження та дія справедливих, ефективних і досконалих законів. В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій і інтеграції України до європейського інформаційного суспільства великого значення набуває підвищення якості законів, відображення в прийнятих законах нагальних потреб українського суспільства, адаптації національного законодавства до міжнародних, в першу чергу європейських норм. Створення ефективної системи законотворчості неможливе без ґрунтовного наукового аналізу сучасного стану законотворчої діяльності, удосконалення її нормативно-правових процедур.

Метою статті є визначення особливостей та першочергових завдань розвитку законотворчого процесу в інформаційному суспільстві.

Виклад основних положень. Українське законодавство не дає тлумачення поняття “законотворча діяльність”. Це поняття не закріплено ні законопроектом “Про нормативно-правові акти”, ні законопроектом “Про закони та законодавчу діяльність”. Науковці та практики часто застосовують поняття “законотворчість” і “законодавча діяльність” як синоніми.

Особливості законотворчої діяльності досліджувались в працях О. Богачової, Г. Дутки, Н. Задираки, В. Зайчука, В. Журавського, С. Лінецького, А. Олійник, Ю. Перерви, З. Погорелової [6], А. Ришелюка, І.Є. Словської [1], Ю. Тихомирова [4], О. Ющика та ін.

В роботах теоретиків права можна виділити два підходи в тлумаченні поняття “законотворчість” [1]. Перший підхід його розуміє, як синонім процесу законодавчого, що включає стадії проходження закону в парламенті та його оприлюднення. Законотворча діяльність аналізується як особлива діяльність держави (її уповноважених органів), спрямована на формування системи законодавства з метою врегулювання

суспільних відносин. Такі тлумачення наводяться в роботах Н. Задираки, О. Богачової, Д. Ковачова, О. Кокотова, М. Матухова, А. Малько, В. Погорілко.

Ришелюк А. вважає завданнями законотворчої діяльності закріплення в законі нових реалій суспільного життя, створення нових моделей поведінки людей та впорядкування наявного масиву законодавства.

Другий підхід визначає законотворчу діяльність як сукупність послідовних етапів створення та прийняття законів, що розпочинаються за межами парламенту, і включає законодавчий процес як окрему парламентську стадію, що відбувається згідно з регламентними та іншими процедурними правилами [2].

“Законотворчість” – поняття, яке не вичерпується власне створенням законів, а охоплює також діяльність, пов’язану з оцінюванням їх ефективності, і можливим подальшим коригуванням [3].

За визначенням Тихомирова Ю.: *“Законотворчість – це процес діяльності вищих органів державної влади щодо видання законодавчих актів, який складається з шести стадій: прогнозування і планування законодавства; внесення пропозицій про зміну закону; розробки концепції закону і підготовки законопроекту; спеціального та громадського обговорення проекту закону; розгляду і прийняття закону; опублікування закону і набрання ним чинності”* [4].

За визначенням Легіна Л.: *“...законотворчий процес охоплює законопроектний процес та умови (діяльність), що йому передують, законодавчий процес і процес оцінки ефективності прийнятих законодавчих правових механізмів”* [5].

На думку автора, законотворчий процес включає в себе, крім законодавчого процесу, ще і дії, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті – це обговорення законопроектів громадськістю, оцінка ефективності законів. *“Законотворчий процес порівняно із законодавчим значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правостворюючих факторів, діяльністю органів державної влади зі створення проектів законів, прогнозування, планування законодавства й багатьма іншими аспектами, що закінчуються процесом прийняття та підписання закону”* [6]. Про те, що законотворчий процес значно ширший за законодавчий йдеться також у працях О. Скакуна [3], О. Ющика, Б. Страшуна та ін.

Спільним між законотворчим і законодавчим процесами є те, що предмет їх діяльності один – це закон.

Відмінності в тому, що законотворчий процес – значно ширший за законодавчий, він включає в себе дії, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті.

Відрізняється законотворчий процес і за складом своїх суб’єктів – наприклад, громадські організації можуть брати участь у розробці проекту до його реєстрації в парламенті.

Також можна зазначити, що на відміну від законодавчого процесу законотворчий процес не є таким, що чітко регламентований Конституцією та законами України. Тобто на стадіях, що передують офіційній реєстрації законопроекту, суб’єкти законотворчого процесу мають свободу дій. Це суто творчий процес. В процесі законотворчості беруть участь суб’єкти, що ніякими спеціальними правами не наділені. Це можуть бути дослідницькі та соціологічні центри, що збирають інформацію для майбутнього законопроекту, “групи тиску”.

Таким чином, законодавчу діяльність можна розглядати, як офіційну складову законотворчого процесу.

Саме законотворчий процес є основним фактором підвищення якості законів, що приймаються Верховною Радою України.

Про недостатність існуючого правового регулювання законодавчої діяльності свідчать конфлікти у сфері законотворення, порушення конституційних та регламентних вимог при прийнятті законів, низька якість законів, труднощі їх застосування. Необхідність постійного вдосконалення прийнятих законів негативно впливає на стабільність правовідносин у суспільстві.

Статус законотворчого процесу потребує регламентації на законодавчому рівні. Базовий закон, який системно би регламентував законотворчий процес, до цього часу не прийнято. Законодавчі процедури не систематизовані, а розміщені у в різних нормативних актах, таких як: Конституція України, Регламент Верховної Ради України, Закони України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про міжнародні договори України”, Укази Президента України “Про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України”, “Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України”, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України” тощо. Як наслідок, не всі вимоги виконуються, що негативно впливає на якість законопроектів. Зведення всіх процедур і вимог в одному законі дозволить створити чіткий і прозорий механізм прийняття законів. На жаль, проект закону “Про закони та законодавчу діяльність” було відкликано 23.11.07 р. і не прийнято до цього часу [7]. Будь-якого іншого законопроекту “Про закони і законодавчу діяльність” станом на сьогоднішній день не зареєстровано.

Розвиток інформаційного суспільства потребує не тільки внутрішньої чіткої регламентації діяльності парламенту. Важливого значення набуває відповідність законодавства України міжнародним нормам і стандартам. Членство України в різних міжнародних інституціях потребує гармонізації внутрішніх нормативно-правових документів з міжнародними. Необхідна робота по вивченню практики законотворчої роботи та законодавчого процесу в інших країнах для удосконалення власних.

Чинна інформаційна база залишається неструктурованою, з елементами суперечливих положень допоки не прийнято Інформаційний кодекс України. Відсутній також інструмент моніторингу і оцінки ситуації у сфері розвитку ІКТ та інформаційного суспільства в Україні – Національна система індикаторів розвитку інформаційного суспільства [8].

Як відомо, суб’єктами законодавчої ініціативи за Конституцією України є Президент, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України та народ, який може реалізувати своє право на законотворення шляхом референдуму [9]. Але чинний Закон “Про всеукраїнський референдум” за висновками Венеціанської комісії, суперечить Конституції – прийняття конституційних змін на референдумі може завдати шкоди інституту законності в Україні, зміни до Конституції і навіть прийняття нової Конституції мають відбуватися за процедурою, встановленою чинним Основним Законом. При цьому вимога конституційної більшості голосів у Верховній Раді на підтримку таких змін або нової Конституції має зберігатися.

Тобто сама ідея проведення народного законотворчого процесу дискредитується.

Для підвищення якості законотворчого процесу вважаємо за необхідне надати право законодавчої ініціативи Верховному Суду України, як представнику третьої гілки влади – судової системи. Судова гілка влади не має бути усунена від впливу на прийняття законів, так як є правозастосовною, і при застосуванні законів виявляються їх недоліки, невідповідність потребам суспільства. Незалежна судова гілка державної влади повинна мати вплив на прийняття законів щодо судоустрою і судочинства.

Широке обговорення проектів законів громадськістю сприяло би прозорості прийняття законів і реалізації законодавчого права громадян.

Участь народу, як суб'єкта законодавчої ініціативи, може відбуватися через обговорення на стадії до розгляду і прийняття закону, шляхом звернень до Верховної Ради України чи Президента України. Розвиток інформатизації розширює та спрощує можливості це зробити.

Проте насправді зараз ні громадяни, ні їх об'єднання не мають впливу на законотворчі процеси. Процес громадського обговорення більшою мірою носить формальний порядок. Процес подачі зауважень до законопроекту від громадських організацій і фізичних осіб надто складний. Інформатизація процесу творення законів має спростити процедуру внесення зауважень і поправок до законів, що приймаються і змін до них. Громадяни України фактично відсторонені від здійснення своєї законодавчої ініціативи, хоча закони, що приймаються, стосуються їх прав, інтересів і саме ними будуть виконуватись. Бажано було б прийняти закон, яким порядок законодавчої ініціативи і участі громадян в цьому процесі був би врегульований. Для перевірки відповідності Конституції України та іншим законам можна організувати правову експертизу ініціатив громадян.

Головною метою Національної програми інформатизації є створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій [10]. Але більшість завдань програми спрямовано на інформатизацію самих органів державної влади. Програма інформатизації має сприйматися не лише як механічне збільшення кількості комп'ютерної техніки. В інформаційному суспільстві має бути забезпечено вільний доступ до інформації – зокрема до процесу створення і обговорення законопроектів. І не просто доступ, а має бути створений зворотній зв'язок – тільки тоді буде забезпечено сталий розвиток суспільства і підвищиться якість законів, зменшиться кількість змін та доповнень до законів, зникне безадресність і декларативність, зменшаться витрати на законодавчий процес. Закони мають не просто створюватись – вони мають відкриватися залежно від нагальних потреб суспільства згідно з нормами Конституції і міжнародних стандартів.

Необхідно створити спеціальні інституції, відповідні за реалізацію Закону України “Про доступ до публічної інформації”, щоб спростити процес отримання інформації.

В умовах розвитку інформаційного суспільства та згідно з Законом України “Про інформацію” об'єктом інформаційних відносин є інформація [11]. Суб'єктом є фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян та суб'єкти владних повноважень. Тобто суб'єктами є виробники і споживачі інформації. Специфіка роботи Верховної Ради полягає в тому, що вона одночасно є і споживачем, і виробником інформації. Тобто інформаційне забезпечення Верховної Ради має включати в себе комплекс інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних заходів що має забезпечувати ефективну роботу законодавчого органу на різних етапах і стадіях законотворчої діяльності.

Верховною Радою України прийнято Постанову про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки [12]. Мета цієї Програми забезпечити законотворчий процес сучасними засобами інформаційно-комунікаційних технологій. Виконання цієї Програми сприятиме прозорості в діяльності Верховної Ради та реалізації конституційних прав громадян в інформаційній сфері. Але інформатизація законотворчого процесу не повинна зводитись лише до механічного забезпечення засобами інформаційно-комп'ютерних технологій.

Важливо забезпечити вільний доступ не тільки до процесу законотворення, але й до бази українських і міжнародних стандартів.

Процес законотворення має бути прозорим. Україна має йти шляхом розвитку інформаційного суспільства з “відкритими очима”.

Одним з принципів законотворчої діяльності є принцип професійності при здійсненні законотворчої діяльності [13]. Цей принцип впливає на якість законотворчості, ефективність прийнятих законів. Вважаю за доцільне проводити спеціальний курс підвищення юридичної кваліфікації депутатів з правил законотворчої діяльності. Бо законотворчий процес – це особливий вид діяльності, який має чисто інтелектуальний характер, складний за своїм змістом, здійснюваний з використанням спеціального юридичного “інструментарію” (методів) [3].

Висновки.

1. Законодавчий процес є офіційною складовою законотворчого процесу.
2. Законотворчий процес в Україні не є таким, що чітко регламентований. Для підвищення якості законів необхідно прийняти Закон України “Про закони та законодавчу діяльність”, який би системно регламентував законотворчу діяльність в Україні, та внести зміни до Закону “Про всеукраїнський референдум”, щоб привести його до відповідності Конституції України.
3. Для ефективного виконання процесу інформатизації і впорядкування інформаційного законодавства необхідно прийняти Інформаційний кодекс України.
4. З метою реальної реалізації конституційного права народу України – права суб’єкта законодавчої ініціативи – необхідно прийняти закон про порядок законодавчої ініціативи і участі громадян в цьому процесі, розробити механізм прийняття пропозицій від народу.
5. Організувати широке обговорення громадськістю законопроектів, що приймаються. Створити ефективний механізм врахування пропозицій від колективів і громадських об’єднань.
6. Організувати системне вивчення, аналіз та узагальнення національного та зарубіжного досвіду діяльності суб’єктів законотворчості.
7. Структурувати законодавчу базу з метою полегшити пошук необхідних документів. Створити можливість пошуку за темами.
8. Підвищувати юридичну кваліфікацію депутатів з процесу законотворчості. Запровадити для осіб, які займаються або мають в майбутньому займатись законотворчою роботою, навчання на відповідних курсах із законопроектування з видачею спеціальних сертифікатів.

Використана література

1. Словська І.Є. Законотворчий процес : питання тлумачення. – Режим доступу : [//www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2011_2/files/PD211_01.pdf](http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2011_2/files/PD211_01.pdf)
2. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : научн.-практ. пособ. ; отв. ред. Р.Ф. Васильев. – М. : Юриспунденция, 2000. – 320 с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : “Консум”, 2000. – 704 с. – (Ун-т внутр. дел).
4. Тихомиров Ю.О. Теория закона / Ю.О. Тихомиров. – М., 1982. – С. 181.
5. Легін Л.М. Теорія та історія держави і права : історія політичних та правових вчень / Л.М. Легін. – К., 2009.
6. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні : проблеми теорії і практики : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / З.О. Погорелова ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 11.

7. Про закони та законодавчу діяльність : проект Закону України. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

8. Інформаційне суспільство в Україні : глобальні виклики та національні можливості : аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень 2010. – Режим доступу : [//www.niss.gov.ua/content/articles/files/dubov_infsus-31058.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/dubov_infsus-31058.pdf)

9. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.98 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.

11. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. № 2657-ХІІ. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua](http://www.zakon2.rada.gov.ua)

12. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012-2017 роки : Постанова Верховної Ради України від 05.07.12 р. № 5096-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 37. – Ст. 492.

13. Науменко С. Законотворча діяльність в Україні : поняття та принципи. – Режим доступу : [//www.naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_=31](http://www.naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_=31)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~