

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК: 351

Н.В.Лебедь,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

У статті аналізуються теоретичні підходи до трактування сутності правової категорії "законотворча діяльність" та показується її практичне значення в системі українського законодавства. На основі проведеного аналізу робляться висновки та пропозиції щодо вдосконалення законотворчої діяльності в Україні.

Ключові слова: законотворча діяльність, законотворчість, законодавство, законодавчий процес, законотворчий процес, законодавча система, правова система, правотворчість.

Постановка проблеми. В умовах суспільно-політичної трансформації українського суспільства особливого значення набуває створення ефективної правової системи, що включає в себе підвищення якості законів та інших нормативних правових актів, наближення їх до потреб українського суспільства. Практика засвідчила, що законодавство колишнього СРСР виявилось непридатним для його застосування в повному обсязі в незалежній українській державі. Тому в процесі державотворення в Україні постало питання про пристосування його основних положень і норм до нових суспільно-політичних та соціально-економічних умов та створення власної правової системи.

Створена за роки незалежності правова база ще далека від досконалості. Для неї характерними є поверхове врегулювання тих чи інших питань, декларативність положень багатьох законів, суперечності між окремими нормами правових актів. Це є наслідком поспішного прийняття законів, недотримання загальних правил нормопроєктування, відсутності ефективного організаційно-правового механізму забезпечення законотворчої діяльності, її регулювання, недостатнього рівня правової культури осіб, які беруть участь в законотворчому процесі.

Вітчизняними науковцями, політиками та законодавцями постійно приділяється увага питанням створення надійної та дієвої системи законодавства, яка відповідає б положенням і нормам Конституції України, міжнародним стандартам та сучасним потребам українського суспільства.

Вдосконалення правової системи законодавства неможливе без розуміння сутності і значення законотворчої діяльності як правової категорії, розкриття її змісту.

Сутність та особливості законотворчої діяльності досліджувало чимало вчених, окремі її аспекти знайшли теоретичне осмислення в низці наукових робіт, серед яких праці О.Богачової, Г.Дутки, Н.Задираки, В.Зайчука, В.Журавського, С.Лінецького, А.Олійник, Ю.Перерви, З.Погорелової, А.Ришелюка, Ю.Тихомірова, О.Ющика та інших. Саме це й зумовлює наявність значного наукового інтересу до цієї проблеми.

Для більшості опублікованих праць характерна відсутність однозначного розуміння і тлумачення таких базових правових понять, як "законотворча діяльність", "законотворчість", "законодавчий процес", "законотворчий процес", "законодавча діяльність". До того ж, без належної уваги науковців ще й досі залишається низка проблем навколо цілісного комплексного уявлення про законотворчу діяльність як правову категорію, в зв'язку з чим виникає нагальна потреба у комплексному дослідженні її теоретико-правового аспекту.

Одні дослідники (В.Журавський [2], А.Ришелюк [6]) розуміють законотворчу діяльність як один з видів правотворчої діяльності, ототожнюючи при цьому поняття "законотворча діяльність" з поняттям "законотворчість", інші (О.Богачова [1]) вважають, що поняття "правотворчість" не можна зводити лише до законотворчості, яку слід розглядати як в широкому, так і вузькому розумінні.

Зміст законотворчості полягає в тому, щоб серед можливих варіантів регулювання вибрати такий, що найбільшою мірою відповідав би потребам та інтересам суспільства, сприяв би вдосконаленню законодавчої системи держави в цілому. Тому процес творення закону у широкому його розумінні можна назвати законотворчістю, яка означає, "перш за все змістовне наповнення дій, які провадяться з проектами законів та прийнятими законами" [6]. Як зазначає О.Богачова [1], у вузькому розумінні законотворчий процес є синонімом законодавчого, що включає в себе стадії спеціального провадження по законопроекту в Верховній Раді України та його оприлюднення Президентом України. Саме в такому випадку, на її думку, відбувається ототожнення понять законодавчої і законотворчої діяльності, які найбільшою мірою і відображають повноту законотворчого процесу.

Деякими дослідниками, наприклад, О.Ющиком [10] термін "законотворча діяльність" підміняється терміном "законодавча діяльність", яка найчастіше визначається як процес створення правових норм, викладених у законах та здебільшого зводиться до характеристики законодавчої процедури і починається з опису її першої стадії – законодавчої ініціативи, що в подальшому розглядається Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні.

Законодавча діяльність розкривається через правове поняття "законодавчий процес", який визначається Ю.Тихоміровим як процес діяльності вищих органів

державної влади щодо видання законодавчих актів, що складається зі стадій, яких, на його думку, є шість: прогнозування і планування законодавства; внесення пропозицій про зміну закону; розробка концепції закону і підготовка законопроекту; спеціальне та громадське обговорення проекту закону; розгляд і прийняття закону; опублікування закону і набрання ним чинності [9]. Іншими словами, “законодавчий процес” він визначає як систему організаційних дій (процедур), результатом яких є створення і прийняття закону.

На відміну ж від поняття “законодавчий процес” термін “законотворчий процес” є ширшим і відрізняється від нього за суб’єктним складом, ступенем юридичної регламентації і кількістю стадій. Він охоплює комплекс дій суб’єктів законотворення, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті та діяльність, пов’язану з встановленням тих чи інших правовідносин, обговоренням законопроектів громадськістю.

Основною відмінністю правотворчості від законотворчості є предмет регулювання, тобто результатом законотворчого процесу на відміну від правотворчого є не будь-який нормативний акт, а лише закон, який регулює найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов’язкових правил поведінки суб’єктів цих відносин.

Таким чином, вищезазначені поняття: “законотворчість”, “правотворчість”, “законотворча діяльність”, “законодавчий процес”, “законотворчий процес”, “законодавча діяльність” не є синонімічними і відрізняються одне від одного за обсягом, змістом та суб’єктним складом.

Констатуючи внесок зазначених дослідників у формування та опрацювання наукового проблемного поля, що стосується законотворчої діяльності як правової категорії, необхідно зазначити, що цілісне системне бачення з урахуванням її реального стану та тенденцій розвитку нині відсутнє, що не сприяє пошуку раціональних та ефективних шляхів розв’язання проблем чинного законодавства України.

Різноманітність досліджень сприяла появі низки визначень поняття законодавчої діяльності, що не завжди узгоджуються між собою. Тому для ефективного вивчення законотворчої діяльності як правової категорії варто з урахуванням наявних напрацювань уточнити її зміст і запропонувати узагальнену дефініцію цього поняття.

Цілі статті. Основна мета статті – проаналізувати теоретичні засади правової категорії “законотворча діяльність” у наукових дослідженнях та показати їх практичне застосування з урахуванням особливостей законотворчої діяльності на сучасному етапі її розвитку. Реалізація поставленої мети потребує оцінки сучасного стану законотворчої діяльності в Україні, визначення чинників, що впливають на її ефективність та якість законів, виявлення нагальних проблем розвитку законодавства та визначення шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи напрацювання з зазначеної проблематики, можна констатувати, що значна увага в них приділяється питанням процесу законотворення, оскільки на нинішньому етапі становлення та розвитку правової системи виникає гостра потреба у вдосконаленні законотворчої діяльності. В зв’язку з цим, потребують конкретизації та наукового обґрунтування деякі правові явища та категорії. Однією з таких правових категорій, яка потребує подальшого наукового дослідження та відповідного удосконалення, є категорія “законотворча діяльність”.

Як відомо, важливим напрямом діяльності будь-якої держави є встановлення правопорядку та законності, забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина. Змістовний аспект законотворчої діяльності держави полягає у встановленні і приведенні в ранг законодавчих актів принципів і норм права. Більшість підходів науковців зводиться до розгляду законотворчості лише як процедури прийняття компетентним органом законів. Проте, будучи основним ланцюгом правотворчості, законотворчість потребує всебічного розгляду.

Не зважаючи на значну кількість наукових досліджень з питань законотворчості, проблема її реалізації в сучасних умовах містить немало питань і аспектів, які потребують уточнення та переосмислення, що пов’язано зі складністю і багатогранністю теми.

Виходячи з аналізу теоретичних підходів можна зробити загальний висновок, що законотворча діяльність – це діяльність, направлена на створення актів вищої юридичної сили – законів, які займають провідне місце серед інших нормативних правових актів. Основним Законом України, який має найвищу юридичну силу є Конституція України. На її основі приймаються Закони та інші нормативно-правові акти, які повинні їй відповідати (стаття 8 Конституції України). Тобто, Конституція України є основою, базисом всієї подальшої законодавчої та іншої нормотворчої діяльності, її положення і норми посідають головне місце у правовій системі України.

Конституцією України визначено, що “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України” (стаття 75), основним напрямом діяльності якої є внесення змін до Конституції України, прийняття законів. Відіграючи у правотворчості України головну роль, Верховна Рада України має монополію законотворчу компетенцію, тобто виключне право на прийняття законів і коло повноважень щодо їх прийняття, передбачені Конституцією та іншими законами, а її законотворчість – є провідною частиною правотворчості і основною конституційно-правовою формою прийняття законів державою.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України відповідно до статті 93 Основного Закону належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. До того ж, Президент України має право на визначення законопроектів як невідкладних, які розглядаються позачергово, а також право вето щодо прийнятих законів, яке може бути подолане Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. Він також підписує і офіційно оприлюднює закони (стаття 94 Конституції України).

Як і будь-яка юридична діяльність, законотворча діяльність являє собою систему дій, направлених на правовий результат, системність яких передбачає їх взаємну узгодженість, єдність і послідовність. Як один з основоположних видів юридичної діяльності, законотворча діяльність здійснюється в рамках певних правових процедур і правил. Така процесуальна врегульованість покликана забезпечити створення якісного закону, який відповідав би реальним потребам держави та суспільства.

В кожній державі законотворчість має свої власні особливості, але скрізь вона направлена на створення і вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої та несуперечливої системи норм, які регулювали б багатоманітність суспільних відносин. Законотворчість є спеціальною діяльністю відповідних державних органів, яка завершує процес правотворення, в результаті чого закон набуває юридичної сили і вступає в дію. Вона являє собою процес творення закону – від законотворчого замислу і до введення його в дію.

Завдяки законотворчості реалізується принцип розподілу влади та її інституцій, прослідковується демократична природа держави, форми і способи її взаємозв’язку між суспільством і громадянином. Спираючись на положення і норми Конституції та законів України, в державі розробляються та приймаються вагомими значимі рішення з різних правових питань, регулюються правила поведінки громадян, інституцій та органів, розробляється система права, яка унеможливило виникнення суспільного хаосу. Тому законотворчість слід розглядати не лише як особливу функцію держави, а й як її правову форму.

Однак, як засвідчує аналіз, створенню правової надійності і системності вітчизняного законодавства притаманні низка прогалин та недоліків, які призводять до хаотичності його розвитку. Причинами такого стану вітчизняного законодавства є відсутність:

- власного досвіду законотворення в перші роки незалежності України;
- науково обгрунтованої концепції розвитку законотворчої діяльності в Україні;
- належного планування законотворчої діяльності з урахуванням суспільних потреб;
- законодавчо визначеного механізму реалізації законів, контролю за їх виконанням.

Серед причин недосконалості законодавства й інші чинники, які негативно впливають на його розвиток та реформування, зокрема:

- невідповідність деяких норм чинних законів положенням Конституції України, неузгодженість між окремими їх положеннями та нормами;
- недостатня наукова обгрунтованість необхідності прийняття законопроектів;
- лобіювання окремих законів зацікавленими суб'єктами законотворчого процесу;
- слабка взаємодія гілок влади у законодавчому регулюванні соціально-економічного життя суспільства;
- низька якість підготовки законопроектів та недотримання вимог законопроектної техніки.

На якості законів позначається і тривалість їх розгляду, оскільки від розробки законопроекту до часу його прийняття проходить певний час, за який його положення нерідко втрачають актуальність і виглядають застарілими, що тягне за собою необхідність їх постійного оновлення. Постійне політичне протистояння в депутатському корпусі призводить до того, що потрібні для держави і суспільства законопроекти відхиляються Верховною Радою України лише через те, що вони ініційовані представниками парламентської опозиції.

В сучасних умовах динаміку суспільних відносин вирізняє їх напружений характер, що, звісно, зумовило сплеск законотворчої діяльності. Але не кожна проблема, що виникає в суспільстві, передбачає видання нового закону. Для врегулювання певного питання інколи достатньо обмежитися внесенням змін до окремих із них або прийняттям підзаконного акту. Саме тому на законодавчому рівні необхідно врегулювати питання про обов'язкову наявність вмотивованого і обгрунтованого рішення про доцільність розробки нової законодавчої ідеї.

Комплексне дослідження законотворчої діяльності як правової категорії, визначення її засад та особливостей функціонування сприятиме подальшому зміцненню правової системи української держави. Без врахування і глибокого осмислення її суті якість вітчизняного законодавства в найближчі роки може бути недостатньою, оскільки динаміка розвитку суспільних відносин за останні десятиліття переважає динаміку розвитку законодавства.

Висновки. За результатами проведеного дослідження законотворчої діяльності як правової категорії можна дійти висновку, що сучасний стан законотворення в Україні не повною мірою відповідає вимогам сьогодення та подальшому розвитку української держави.

Одним із важелів, здатних вплинути на ефективність та вдосконалення законотворчої діяльності, могло б бути прийняття конституційних законів, які стали б засобом повноцінного приведення в дію Основного Закону та дієвим механізмом регулювання низки суспільно важливих питань.

Позитивним кроком на шляху підвищення якості законодавства стало б прийняття Закону України "Про закони і законодавчу діяльність", який визначив би правовий статус закону як акта вищої юридичної сили, закріпив би характерну для парламенту особливу законодавчу процедуру ухвалення законодавчих актів, упорядкував і підвищив би якість, стабільність законів, законодавчої діяльності і на цій основі зміцнив законність і правопорядок.

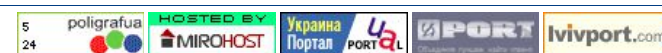
Важливе значення мало б і прийняття Закону України "Про нормативно-правові акти", яким встановлювалися б єдині вимоги до нормопроєктувальної техніки для суб'єктів нормотворення та регулювалися б питання систематизації всіх видів нормативно-правових актів.

Перспективи подальших пошуків у цьому напрямі. Порушені у статті питання потребують подальшого дослідження, поглиблення та конкретизації з метою вироблення теоретичних і практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законотворчої діяльності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні – К.: Реферат, 2006. – С. 22-24.
2. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К.: Парлам. вид-во, 2002. – С. 229-230.
3. Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
4. Конституція України/ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Регламент Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 82.
7. Спирин М.Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Спирин М.Ю. - Самара, 2000. - 271 с.
8. Теплюк М. Уведення закону в дію: проблема правового регулювання – режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1322/>
9. Тихомиров. Ю. А. Теория закона. – М., 1982. – С. 181
10. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу – К.: Парлам. вид-во, 2004. – С. 67-68.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"