УДК 340.13(477)

І. В. Руденко, аспірант

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра загальноправових дисциплін та міжнародного права
Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Статтю присвячено аналізу сучасної національної законотворчості, висвітленню основних проблем на її царині та виробленню концептуальних шляхів подолання цих проблем з метою підвищення рівня українського законодавства й адаптування його до європейських стандартів.

Ключові слова: законотворчість, законотворчий процес, законодавство, закон.

Проголошення українською державою своєї незалежності, конституційне закріплення її статусу як соціальної, демократичної, правової держави, визначення стратегічного курсу на входження до Євросоюзу обумовило об'єктивну необхідність вдосконалення національної системи законодавства, здатної забезпечити життєдіяльність нашої країни в сучасних демократичних формах.

Світова практика з очевидністю доводить, що без досконалого, такого, що відповідає інтересам громадян, відображає їх потреби, законодавства неможливо забезпечувати й охороняти права і свободи людини і громадянина, ефективно регулювати ринкові відносини. Звичайно, законодавство покликане бути важливим і ефективним інструментом державного керівництва суспільством, що зачіпає, по суті, всі основні сфери суспільного життя, але в даний час, коли Україна прагне стати повноцінним членом європейської спільноти, її нормативно-правова база потребує якісного перетворення та адаптації до європейського законодавства. Недосконалість процесу створення закону, його планування, вироблення первинної концепції майбутнього нормативного правового акту, складання і обговорення проекту, облік думок і інтересів різних соціальних груп зумовлюють актуальність даної теми.

Певну увагу дослідженню даної теми було приділено у працях таких вчених, як Ющик О. І., Задирака Н. Ю., Богачова О. В., Коростей В., Пронюк Н., Шемшученко Ю. С. та ін., проте на сьогоднішній день вона залишається недостатньо розкритою та підлягає подальшому опрацюванню.

Розкриваючи тему, автор ставить за мету аналіз сучасного стану української законотворчості, висвітлення основних проблем на її царині та вироблення концептуальних шляхів подолання цих проблем з метою підвищення рівня законодавчої продукції, адаптування її до європейських стандартів, що неминуче тягне за собою підвищення правової свідомості та рівня життя населення.

За роки незалежності в Україні законодавці намагалися створити основи формування демократичної, соціальної, правової держави. Активна законодавча діяльність дозволила розширити й поглибити регулювання суспільних відносин, відобразити в законах нові напрями розвитку країни. Разом з тим правове поле України є недосконалим. Результатом бурхливої законотворчості перших років незалежності нашої держави став значний масив нормативно-правових актів, прийняття яких часто відбувалося за умов недостатньої концептуальної визначеності, соціальної обґрунтованості, супроводжувалося поспішністю, що аж ніяк не сприяло юридичній якості законодавства, його узгодженості та системності і, як результат, — високій ефективності правового регулювання. На сьогоднішній день

© І. В. Руденко, 2010

національне законодавство є досить різнорідним та складається із законів, прийнятих у різні часи. Так, наряду з новими, такими що відповідають європейським стандартам, нормативно-правовими актами діють застарілі, ще радянські закони, які попри численні зміни не відповідають дійсному розвитку суспільних відносин. Крім того, спостерігається збільшення кількості законів і підзаконних актів, які інколи суперечать як раніше прийнятим правовим актам, так і містять численні внутрішні протиріччя, що невілює їх цінність та зводить нанівець намагання законодавця стабілізувати регулювання закріплених ними суспільних відносин.

Проаналізувавши українську законотворчу базу, стає очевидним, що за період незалежності України було прийнято близько трьох тисяч законів, причому більшість із них — це закони про внесення змін до вже прийнятих законів, що свідчить про низьку стабільність законодавства [10, 2]. Часті зміни закону, порушуючи хід повсякденної практичної діяльності, призводять до послаблення авторитету не лише даного закону, а й закону взагалі. Вимога сталості законодавства України означає насамперед неприпустимість змін до законів за суто суб'єктивних чинників. Такі зміни мають бути науково обґрунтованими і пов'язаними зі зміною тенденцій розвитку суспільних відносин. Не сприяє зміцненню авторитету закону і практика видання кількох нормативно-правових актів з однієї проблеми. Непоодинокі випадки, коли із-за поганої якості, недостатньо чітко сформульованих положень закону, доводиться для їх роз'яснення приймати наступні норми, від чого законодавство стає багатошаровим.

При формуванні вітчизняного правового поля простежуються безсистемність і хаотичність, що проявляються у незбалансованості системи законодавства, прийнятті нових законів без узгодження з чинними, порушенні системних зв'язків між законами і підзаконними актами. Сучасне українське законодавство тільки умовно можна назвати системою. Воно не узгоджене між собою, суперечливе у своїй внутрішній структурі, що негативно позначається на ефективності його застосування [11, 41]. Тому актуальним питанням сьогодення є зменшення ступеня безсистемності, який дає про себе знати у тенденції до нерівномірного розвитку галузей і підгалузей законодавства, недостатньому регулюванні окремих інститутів та надмірній деталізації нормативно-правових актів і норм, що регламентують певні види відносин.

Аналізуючи національне законодавство, можна простежити невідповідність законів потребам практики та вимогам теорії законотворчості. Часто вони є формальними і непотрібними в момент їх прийняття, містять "мертві" декларативні норми. Законодавство повинно відповідати загальновизнаним цінностям, відображати інтереси та потреби громадян. Саме у цьому й полягає надзвичайна важливість законотворчої функції у діяльності законодавця. Дуже влучною є думка К. Маркса, що "призначення законодавця — відкрити й сформулювати дійсний закон, а не творити право, бо між узагальненими потребами людей і законом існують розбіжності" [4, 9].

Як ніколи важливою на сьогодні є адаптація вітчизняного законодавства до європейського права, пристосування нормативно-правових актів до вимог зарубіжного законодавства, адже неадаптованість як законів, так і інших нормативних актів до світової системи господарювання перешкоджає формуванню ринкових відносин; створенню сучасної ринкової інфраструктури, банківської, податкової і митної систем; розвитку підприємницької діяльності; зміцненню економічних зв'язків України з іншими державами [7, 122]. Проте в Україні відсутній чіткий механізм адаптації законів й інших правових актів до європейського законодавства, який включав би в себе порівняльно-правовий аналіз відповідності й ефективності національного права стосовно європейського законодавства; планування нормотворчої роботи; єдиний порядок розроблення, прийняття й реалізації правових актів, внутрішню та зовнішню правову експертизу щодо відповідності проектів нормативних актів чин-

ному національному та європейському законодавству; наявність фахівців, здатних підготувати нормативні акти з урахуванням пред'явлених вимог.

Технологія підготовки нормативних актів становить складний, творчий і науково-дослідний процес. Для підготовки нормативних актів необхідні професійні фахівці, здатні виконати цю роботу. Законодавець, як свідчить досвід практично усіх країн світу, часто помиляється. Постійна зміна знов прийнятих законів свідчить про неналежний професіоналізм парламенту. Це зумовлено тим, що багато депутатів при голосуванні не має уявлення про сутність і зміст закону, за який голосують [7, 122].

Верховна Рада нерідко нехтує своїми рішеннями, порушує ключові принципи законодавчої діяльності — безумовну відповідність законодавства Конституції України. Це свідчить про те, що національний парламент ще не подолав прояви правового нігілізму (від порушень регламенту до неконституційності ряду законів), має недостатній рівень правової культури і недосконалість самого механізму законотворчості. Саме тому необхідно перевести законодавчу діяльність на наукову основу. Здається, що рішення проблеми професійної наукової обґрунтованості в діях законодавця є найбільш важливими. Необхідно прагнути до того, щоб кожен депутат почував себе відповідно компетентним при законодавчому вирішенні того чи іншого питання, мав свою професійну точку зору, яку аргументовано провадив би в життя [1, 165]. Це, на наш погляд, допоможе уникнути тих непотрібних дебатів, які все частіше розгораються на засіданнях Верховної Ради й, безперечно, заважають конструктивній роботі депутатів.

Справедливою є думка В. Коростея про те, що кожний нормативний акт зобов'язаний мати своїх авторів. Безіменних норм права бути не повинно. Суспільство має право знати, який автор заслуговує на похвалу, а який — на осуд за негативні наслідки реалізації правових норм. Безіменність у праві хибна тому, що немає кому пред'явити претензії щодо відшкодування збитків від недоброякісної правової продукції [7, 121]. На нашу думку, парламент країни повинен налічувати не менше половини юристів. Вбачається доцільним створити такий порядок, при якому юристи розробляють закони і приймають їх. Лише тоді ми матимемо професійне законодавство.

Нагальною проблемою сьогодення є відсутність в Україні професійних висококваліфікованих фахівців, здатних підготувати досконалий з погляду юридичної техніки, ефективний нормативно-правовий акт, реалізація якого сприятиме дійсному захисту існуючих суспільних відносин. Адже національні юридичні структури підготовку таких фахівців не здійснюють.

Для вирішення цієї проблеми було б доцільним введення в навчальному процесі спеціальної дисципліни "Методика підготовки, прийняття й реалізації нормативно-правових актів". В рамках цього курсу необхідно:

1. Вивчити сутність, специфіку і зміст, актуальність проблеми, способи її вирішення в нормативному документі з урахуванням особливості діяльності владно-виконавчої та господарської структури.

2. Дослідити чинні правові акти з конкретного питання, для недопущення дублювання, повторення, суперечності змісту основних положень нормативного документа.

3. Визначити найконструктивніше його вирішення, викласти текст проекту нормативно-правового акту з урахуванням досвіду, правового професіоналізму і знання конкретної сфери діяльності.

4. Провести внутрішню й зовнішню експертизу документа.

Важливою науковою проблемою є питання законотворчих помилок, які завдають шкоди у процесі реалізації закону, їх корені криються у пізнавальній діяльності суб'єкта законотворчого процесу, а саме:

– недоліки та упущення, що виникають на стадії проектування правових норм;

– переведення існуючих уявлень про соціальні та юридичні закономірності у систему нормативних приписів.

Необхідно погодитися, що в свідомості людей закон не завжди приймається як акт, що адекватно відображає їх реальні потреби, інтереси. Правотворча робота законодавця не завжди базується на глибокому та всебічному вивченні назрілих суспільних проблем. Відсутність належного правового регулювання підготовчого етапу законотворчого процесу неминуче призводить до появи неефективних, "непрацюючих" законів, що не враховують інтереси і потреби суспільства. Необхідно розробити методику аналізу чинників, які впливають на законотворення — політичних, економічних, міжнародного становища держави тощо, сприяючи точному їх визначенню, досягненню кореляції між ними. Потрібно регулярно аналізувати правову ситуацію, що змінюється в країні і в регіонах, що надасть можливість простежити динаміку ставлення громадян до чинних законів. Теоретичне осмислення інституту планування законодавчої роботи має стати передумовою і важливим елементом механізму законотворення, що дасть змогу попередити поспішність при розробці проектів законів поза планом і не призводитиме до погіршення їх якості; забезпечить можливість проводити необхідні дослідження щодо тих законів, які планується прийняти, вносити відповідні пропозиції. Необхідною інституцією у механізмі законотворення має бути визнана активна участь громадян в плануванні законопроекту та його обговоренні.

Особливе мистецтво законотворчості полягає в тому, щоб у процесі підготовки законів передбачити в перспективі їх ефективну реалізацію, необхідно досягти такої правової єдності, при якій кожний нормативний документ був би професійним, корисним і не завдавав шкоди.

Незважаючи на існуючий правовий нігілізм, громадяни України все ще пов'язують з новими законами своє майбутнє. Як зазвичай, кандидати в депутати обіцяють в передвиборчій боротьбі підготувати та провести новий закон, який поліпшить життя народу. В таких випадках необхідно провести комплексне дослідження законодавства з метою виявити, які акти по даним пропозиціям вже існують, як вони працюють, чим не вдовольняють, яких змін потребують. Тільки відповівши на всі ці питання, проаналізувавши достатню кількість обумовлених життям змін, можна говорити про необхідність прийняття нового закону. Ось чому необхідна наукова експертиза проектів нових законів. Кожному законодавчому акту повинна передувати відповідна правова розробка.

Одним із шляхів реалізації принципу прогнозованості та наукової обґрунтованості законодавчих рішень є нормативне закріплення проведення наукової експертизи проекту закону відповідними установами, спеціалізованими експертними організаціями, окремими експертами та їх групами, що включає дослідження та оцінку наукового рівня юридичних якостей проекту закону, відповідності визначеним парламентом засадам внутрішньої та зовнішньої політики, загальнодержавним програмам та спеціально встановленим вимогам [6, 9].

Викликає інтерес розробка умов допустимості правового експерименту окремих галузей законодавства, як передумови їх кодифікації, принципів побудови міжгалузевих законодавчих актів. Правова система України повинна формуватись на основі пріоритетності законотворчості щодо інших видів правотворчої діяльності. Закон потрібний об'ємний, детальний, з чітким механізмом виконання, а не декларативний. Необхідна така кількість законів, що дасть змогу врегулювати основні сфери життя, де без закону обійтися не можна, гармонійно поєднати інтереси суспільства й особи, забезпечити громадянську безпеку тощо.

Підсумовуючи все вищевикладене, можна дійти висновку, що найхарактернішими рисами сучасного законодавства є, з одного боку, внутрішня неузгодженість і безсистемність, а з другого — прогалини, неврегульованість механізму реалізації та значна кількість суперечливих нормативних актів, які регулюють однорідну гру-

пу суспільних відносин, що створює плутанину та слугує підґрунтям для діяльності в обхід закону [2, 61].

На даний момент українському законодавству властиве існування суперечностей, дублювань, прогалин і застарілих норм. Очевидно, що неможливо охопити правовим регулюванням абсолютно всі суспільні відносини. Життя не стоїть на місці, виникають нові суспільні потреби. На основі системного аналізу має бути активізована робота по усуненню суперечностей в національному законодавстві, зменшенню прогалин у правовому регулюванні тих чи інших проблем, попередженню і подоланню юридичних колізій. Це необхідно для збереження і підтримки стабільності правової системи України, уникнення надмірної кількості змін чинного законодавства. Адже своєчасність, повнота і точність законів стають багато в чому визначальним чинником розвитку ринкових відносин, політичного, соціального і духовного розвитку країни.

Національний законотворчий процес повинен зазнати докорінних змін, адже здійснення в Україні економічних та інших реформ, формування правової держави і громадянського суспільства, адаптація законодавства та рівня життя українського народу до європейських стандартів буде проблематичним без підвищення ефективності дії законодавства.

Лише належний рівень законодавчої діяльності здатен сприяти зміцненню законності та правопорядку, визначаючи місце і посилюючи роль закону в системі нормативно-правових актів, а також упорядкуванню і поліпшенню якості законів, а разом з ними і якості суспільного життя.

Маємо надію, що положення даної статті стануть корисними як для теоретичного, так і для практичного застосування, сприятимуть поліпшенню законотворчості та підвищенню ефективної дії законодавства.

Література

1. Богачова О. В. Вдосконалення професійної підготовки учасників законотворчого процесу — нагальна потреба часу // Вісник господарського судочинства. — 2006. — № 1. — С. 163–168.

2. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Богачова Олена Вікторівна. — К., 2006. — 238 с.

3. Бойко Ю. О. Загальні проблеми теорії та практики вітчизняної законотворчості // Проблеми законності: Респ. наук. зб. — Вип. 41. — Х., 2000. — С. 8–12.

4. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2001. — 176 с.

5. Заєць А. Законодавча діяльність: деякі питання методології, теорії і практики // Укр. право. — 1995. — № 1. — С. 37–39.

6. Зеркало недели. — 2000. — № 36. — С. 9.

7. Коростей В. Проблеми правотворчості в Україні // Право України. — 2004. — № 3. — С. 122–124.

8. Пронюк Н. Проблеми і перспективи законотворчості в Україні // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 10 — С. 3–7.

9. Семчик В. І. Проблеми теорії законотворення // Проблеми і перспективи розвитку та реалізації законодавства України: Тези наук.-практ. конференції. — К., 2001. — С. 8–13.

10. Тацій В. Наукове забезпечення законотворчості в умовах формування національної правової системи [Електронний ресурс] : Віче — Режим доступу до журн.: http://www.viche.info/journal/129/

11. Шемшученко Ю. С. Проблеми методології законодавчої діяльності: Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. — К.: Парламентське вид-во, 2005. — 175 с.

И. В. Руденко, аспирант

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра общеправовых дисциплин и международного права,
Французский бульвар, 24/26, г. Одесса, 65058, Украина

ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

РЕЗЮМЕ

Наиболее характерными чертами современного законодательства являются, с одной стороны, внутренняя несогласованность и бессистемность, а с другой — пробелы, неурегулированность механизма реализации законов и значительное количество противоречивых нормативных актов, регулирующих однородную группу общественных отношений, являющихся результатом несовершенной законотворческой работы украинского парламента. Законотворческий процесс в Украине должен претерпеть коренные изменения, ведь только надлежащий уровень законодательной деятельности способен содействовать улучшению качества законов и повышению эффективности законодательства.

Ключевые слова: законотворчество, законотворческий процесс, закон.