

Олександр МУРАШИН,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України



СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Проблеми законодавчої діяльності, у тому числі шляхи її поліпшення, завжди були в центрі уваги юридичної науки. Величезна роль у цьому процесі належить вдосконаленню правових механізмів та засобів, забезпеченню підвищення ефективності законодавства¹.

На сьогодні порядок створення законів в Україні є очевидно недосконалим. Законодавство розвивається доволі хаотично, залежно від політичної кон'юнктури, є значною мірою невпорядкованим, суперечливим, складним і подекуди непридатним для реалізації. Спостерігається ігнорування правил законодавчої техніки при прийнятті законів, порушення принципу розподілу влади, інших демократичних принципів. Внаслідок цього суттєво знижується ефективність регулювання суспільних відносин, послаблюється стан законності та рівень правопорядку в країні, задекларовані численні права та свободи людини і громадянина залишаються в Україні слабо захищеними. Це змушує проаналізувати процес законотворчості на практиці.

Різноманітні аспекти українського парламентаризму, а саме – проблема взаємодії гілок влади, втілення конституційних норм народовладдя, оптимізація законотворчої діяльності, етико-правові аспекти депутатської діяльності тощо є предметом досліджень відомих учених-юристів: О. Бандурки, В. Борденюка, Н. Грушанської, В. Денисова, Г. Журавльової, А. Зайця, В. Копей-

¹ *Оніщенко Н.М.* Механізм зближення національних правових систем в контексті гармонізації правової системи України: Третє юридичній читання: Матер. міжнар. наук. конф., 25–26 квітня 2007 р. – Т. 1. – К.: Вид-во НПУ ім. Драгоманова, 2007. – С. 26.

чикова, Н. Нижник, Н. Оніщенко, В. Опришка, В. Погорілка, О. Скакун, Ю. Тодики, Ю. Тихомирова, Є. Тихонової, О. Федоренко, М. Цвіка, В. Шаповалова, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших.

Що стосується поняття «законотворча діяльність» (або «законотворчість»), то, на жаль, його визначення практично не зустрічаються в юридичній літературі. У зв'язку з цим нерідко це поняття замінюється поняттям «законодавча діяльність», вживається разом з ним в одному і тому самому контексті, що призводить до повного ототожнення цих понять. У юридичній літературі склалася ситуація, за якої поняття «законотворчість» не отримало належного осмислення, органічно перейнявши зміст та значення іншого поняття – «законодавча діяльність». Така ситуація склалася не лише в Україні, а й в інших, зокрема пострадянських, державах. Наприклад, законотворчість визначається як діяльність вищого законодавчого органу в особі народних представників чи безпосередньо самого народу (шляхом референдуму) зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, які зовнішньо закріплюються у формі закону, і яка здійснюється в особливому процедурному порядку відповідно до права на законотворчість, що закріплюється в конституції держави. В. Лазарев називає законотворчість вихідною формою реалізації права державою. Подібної точки зору щодо законотворчості дотримуються О. Міцкевич, В. Казимирчук, А. Піголкін, Ю. Тихомиров та інші.

Але, на мою думку, «законотворчість» та «законодавча діяльність» – поняття не тотожні, вони відрізняються за обсягом та змістом, а також за суб'єктивним складом.

У юридичній літературі (в тому числі з конституційного права), а також на рівні законодавства України діяльність, яка стосується процесу створення правових норм, викладених у законах, здебільшого називається законодавчою діяльністю. Але з аналізу такої літератури та законодавчих актів, що регулюють це питання, вбачається, що здебільшого законодавча діяльність зводиться до характеристики законодавчої процедури та починається з описання її першої стадії – законодавчої ініціативи. Безперечно, що до вияву у Верховній Раді України законодавчої ініціативи проводиться величезна робота, яка стосується та впливає на процес прийняття законів. Це, наприклад, виникнення та осмислення законотворчого замислу; аналіз суспільних відносин (що потребують правового регулювання) на предмет межі та способу такого регулювання або іншими словами – пошук рішення щодо правового регулювання; підготовка (власне написання) проекту закону; отримання попередніх та поточних консультацій щодо положень майбутнього закону; залучення наукових та спеціалізованих установ до написання закону з метою вивчення та використання їх висновків, а також інші дії. До такої роботи залучається велике коло суб'єктів, які не зводяться суто до суб'єктів законодавчої діяльності та законодавчої процедури. Та, на жаль, вся ця попередня робота (інколи – найбільш копітка та вагома) не знайшла свого належного теоретичного та законодавчого відображення. На мій погляд, не всі дії щодо створення закону (в широкому сенсі) охоплю-

ються поняттям законодавчої діяльності, відтак – процес створення закону у широкому його розумінні пропонується називати законотворчою діяльністю (або законотворчістю)¹.

В умовах розбудови законодавства незалежної України удосконалення законотворчості має здійснюватись шляхом: а) удосконалення планування прийняття законів; б) удосконалення стадій законотворчості; в) удосконалення форм реалізації.

Практика свідчить, що розробці та прийняттю закону передуює ідея його необхідності. На мою думку, починати досліджувати законотворчий процес необхідно з виявлення потреби в правовому регулюванні, вивчення чинників, які його спрямовують, оскільки ефективність закону значною мірою залежить від своєчасності його прийняття, актуальності, тобто від проведення попередньої наукової, аналітичної роботи.

У процесі планування створення закону законодавчий орган обґрунтовує необхідність і доцільність його прийняття, визначає його предмет, порядок розробки і прийняття, а в кінцевому підсумку – приймає рішення про розробку проекту закону. Здійснення цих дій дає можливість перейти до підготовки проекту закону. Ці дії не пов'язані з безпосередньою роботою над законопроектом. Вони мають дослідницький та аналітичний характер і є діями підготовчого характеру. На відміну від інших стадій, де бере участь лише законодавчий орган, для цієї стадії притаманною є участь інших суб'єктів законотворчого процесу.

Без перебільшення можна зазначити, що планування законів відіграє важливу роль, оскільки забезпечує комплексний підхід до законодавчого регулювання суспільних відносин, дає можливість виділити пріоритетні напрями залежно від суспільних потреб, дозволяє цілеспрямовано розвивати, вдосконалювати законодавство. Мається на увазі те, що в контексті процесів ускладнення суспільних відносин, змін у системі державного управління виникає необхідність у прийнятті нових, загальноважливих законів для вирішення державних проблем.

Хочу наголосити, що закон у силу свого високого статусу не може прийматися для вирішення незначних питань. Взагалі кожний новий закон повинен готуватися і прийматися тільки у разі «крайньої необхідності», тобто тоді, коли неможливе інше правове вирішення існуючої проблеми.

Але повною мірою неможливо передбачити перспективи розвитку і характер дії об'єктивних закономірностей у конкретно історичних умовах, оскільки будь-яке передбачення має свої межі. Тому і виникає потреба в зміні й уточненні раніше прийнятих законів.

Цей процес ускладнюється тим, що врахування об'єктивної закономірності в законі не може бути багатоваріантним. У процесі законотворчості необхідно обрати саме той варіант використання цієї закономірності, який був би

¹ Науменко М. Юридична консультація, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://core.naumenko.com.ua/naumenko.com.ua/e-index.php?id Page_=31

максимально раціональним для регулювання. Успіх законотворчості залежить від глибокого та всебічного пізнання всіх чинників.

Для удосконалення законотворчої діяльності необхідно не тільки поліпшити якість законопроектів, оскільки саме вони є похідним матеріалом, з якого вибудовується кінцевий текст закону, а й якість роботи над проектами законів і насамперед якість їх розгляду у самому парламенті.

Обговорення законопроекту у Верховній Раді України починається після його включення до порядку денного, що затверджується Верховною Радою. Кількість часу пленарного засідання безпосередньо впливає на якість закону, оскільки від цього залежить повнота розгляду парламентом уже внесених законопроектів.

Не секрет, що загальна кількість часу, відведеного для пленарного засідання парламенту, обмежена. Однак кількість проектів, які підлягають розгляду, з кожним роком зростає, відтак – неухильно зменшується середня кількість часу, протягом якого на пленарному засіданні розглядається той чи інший законопроект. У середньому парламент, щоб розглянути усі внесені законопроекти, повинен витратити не більше 10 хвилин пленарного часу на кожен із них¹. На мою думку, за такий короткий проміжок часу розглянути проект закону, який у разі його прийняття набуває державно-правового значення, неможливо.

Раціональним вирішенням існуючої ситуації може бути тільки нормативне встановлення жорстких механізмів «відхилення» невдалих та погано підготовлених законопроектів без їх розгляду в залі засідання Верховної Ради.

Типовою підставою відхилення законів є їх суперечність Конституції України та системі чинного законодавства.

На думку А. Черданцева, законодавець повинен уникати занадто казуїстичного відображення суспільних відносин, особливо в період їхньої фундації. Інакше значна кількість колізій неминуча. Знову ж таки, держава завжди повинна мати простір для маневру, в межах демократії, звичайно (так званий парадокс позаконституційного правління), особливо за умови нестабільності, яка нерідко потребує швидких та адекватних дій, але за межами деталізованих норм. У цьому випадку варто було б запровадити категорію «конституційної презумпції», яка передбачає врегульованість Конституцією всіх евентуально можливих суспільних відносин, якщо не на рівні загальних норм, то в усякому разі на рівні принципів. Колізії норм права можна подолати й усунути. Усунення колізій є прерогативою законодавця і вимагає динамічних способів (скасування однієї з колізійних норм, внесення змін і доповнень до нормативно-правового акта тощо). Проте правозастосувач не завжди може дозволити собі відкласти застосування норми права до моменту зміни законодавства, оскільки ситуацію, що виникла, йому необхідно

¹ Ришелюк А.Н. О первоочередных задачах национального законотворчества // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 7. – С. 6–9.

вирішити негайно. Тому наукою та правозастосовною практикою вироблені певні способи подолання колізій – застосування колізійних норм, застосування правоположень і тлумачення закону¹.

Крім цього, іноді прийняті парламентом закони порушують права і свободи громадян, обмежують права органів місцевого самоврядування. Реалізація багатьох законів неможлива через відсутність фінансових гарантій. Таким чином, має місце зниження рівня законотворчої діяльності, що в свою чергу гальмує проведення політичної, економічної й соціальної реформ, розв'язання проблем державного будівництва, реалізацію основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики.

Перелік цих проблем надзвичайно великий. На сьогодні фактично ніде і ніким не встановлена ієрархія чинних нормативних актів, не визначений вичерпний список їх видів для різних нормотворчих органів. Іде постійна війна, а якщо і не війна, то, за влучним визначенням Ю. Тихомирова, «дуель», бій між законами та підзаконними нормативними актами, між підзаконними нормативними актами різного рівня². Спостерігається тенденція підміни законів підзаконними актами, з одного боку, і підміна предмета закону предметом підзаконного акта – з іншого. На місцях нерідко порушується Конституція України. У «божевільних» нормотворчих перегонах втрачається якість самих законів.

Саме тому Конституційний Суд України перевантажений справами про відповідність нормативних правових актів Конституції. Правозастосовні та правоохоронні органи працюють в екстремальних умовах, а основними потерпілими, як завжди в подібних ситуаціях, стають суб'єкти правовідносин.

З метою вирішення цих та інших проблем у цій сфері вкрай необхідним є встановлення чіткої регламентації процедури прийняття, офіційного оприлюднення та порядку набрання чинності законів в Україні у єдиному законодавчому акті. Наприклад, ці питання могли б порушуватись у проекті Закону України «Про закони та законодавчу діяльність»³.

Не слід забувати, що, будучи продуктом законотворчості, закон є лише первинним результатом, за яким настає реалізація самого закону, що полягає у практичному регулюванні суспільних відносин.

Для реалізації закону необхідно, щоб він був усвідомлений учасниками процесу його створення як інтерес суверенної волі у задоволенні визначених потреб. Чим важливішим є для суб'єкта законодавчої діяльності конкретний інтерес, на який впливає той чи інший закон, тим більшої активності можна очікувати від нього у здійсненні заходів, спрямованих на прийняття бажаного для нього законодавчого рішення. Соціальна значущість закону дістає свій вияв у пропозиціях, зауваженнях і побажаннях депутатів, інших суб'єктів процесу законотворення, у тому числі адресованих законодавчому орга-

¹ Черданцев А.Ф. Толкование права и договора: Учебн. пособ. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 42.

² Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. – М.: Юристь, 2000. – С. 29.

³ Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>

ну чи іншим державним органам, що беруть участь у підготовчій роботі, а також засобам масової інформації та науковим установам, що узагальнюють громадську думку з тих чи інших питань соціального, політичного та економічного життя.

Успішність реалізації заходів щодо гарантування верховенства права в Україні залежить від їх належного правового забезпечення. Удосконалення законів має відбуватися поетапно, щоб забезпечити поступовий та безболісний перехід до нових, кращих стандартів. Взагалі вдосконалення законодавства становить собою процес, що забезпечує постійну відповідність юридичних форм реально існуючим суспільним відносинам і здійснюється завдяки своєчасному виданню важливих правових актів, упорядкуванню системи законодавства, яке за змістом і формою відповідає об'єктивним потребам розвитку суспільства.

На мою думку, найбільш актуальним завданням є вироблення єдиного напрямку правової реформи в Україні, концепції реформування законів нашої країни, пошук основних напрямів зміни законодавства та чітке уявлення про цілі, що їх має бути досягнуто, а також про системні наслідки внесення відповідних змін.

Однак оновлення законодавства повинно мати організований характер. Як слушно зазначає Р. Бержерон, важливо не проводити оновлення законодавства заради оновлення, оскільки стабільність у законодавстві набагато краща за зміни¹.

Успіх у створенні, розвитку та вдосконаленні системи законодавства, яка відповідає принципам правової держави та її високим ідеалам, залежить не тільки від того, наскільки законодавча діяльність реалізує ідеали народу, а й від того, наскільки компетентно виражені в законі об'єктивні потреби суспільного розвитку.

За результатами законотворчої роботи, за якістю законів робиться висновок про державу в цілому, ступінь її демократичності, цивілізованості, культурності.

Таким чином, держава проводить свою законотворчу політику щодо прийняття законів на основі вивчення потреб суспільства та пізнання тенденцій суспільного розвитку. Основними імпульсами законотворчості є суспільно значуща проблема, гостра соціальна ситуація, невирішені питання, те, що має велике значення для більшості людей, для держави в цілому. Мистецтво законотворчості в тому і полягає, щоб, по-перше, вчасно, а по-друге, точно, адекватними правовими засобами відреагувати на суспільний «виклик», «зняти» гостроту ситуації.

Сьогодні вкрай важливим є вдосконалення законодавчого врегулювання участі в законотворчій діяльності органів державної влади та інших суб'єктів законотворчого процесу. Головними принципами юридичної регламен-

¹ Бержерон Р. Правила нормопроекування (Regles de redaction legislative – Legislative drafting rules). — Б/м, 2008.

тації законотворчої діяльності має стати закріплення її демократичного характеру і створення умов, які забезпечили б підготовку, розгляд і прийняття якісних законів.

З метою поліпшення якості законотворчості вкрай необхідним є встановлення чіткої регламентації процедури прийняття, офіційного оприлюднення та порядку набрання чинності всіх видів законів в Україні у єдиному законодавчому акті.

МУРАШИН О. Стан та перспективи розвитку законодавчої діяльності в Україні.

Розглянуті питання розмежування дефініцій «законотворча діяльність», «законодавча діяльність», «законотворчість». Досліджуються шляхи удосконалення планування прийняття законів, стадій законотворчості, законодавчої техніки.

Ключові слова: законотворча діяльність, юридична техніка, ефективність законодавства.

МУРАШИН А. Состояние и перспективы развития законодательной деятельности в Украине.

Рассмотрены вопросы разграничения дефиниций «законотворческая деятельность», «законодательная деятельность», «законотворчество». Исследуются пути совершенствования принятия законов, стадий законотворчества, законодательной техники.

Ключевые слова: законотворческая деятельность, юридическая техника, эффективность законодательства.

MURASHIN O. State and prospects of development of legislative activity in Ukraine.

Paid attention to the problems the of distinguishing definitions of "law-making", "legislative action", "law-making". Explores ways to improve the adoption of laws, stages of legislation, legislative techniques.

Key words: regulatory affairs, legal techniques, the effectiveness of legislation.