



СУТНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

БОГАЧОВА Олена Вікторівна - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Заслужений юрист України, завідувача відділом теорії і практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України – директор Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття содержить аналіз состояния нормативно-правового обеспечения законотворческого процесса в Украине, его содержания, целей и задач. В результате проведенного анализа были определены недостатки этой важной составляющей законотворчества. Целью данного исследования была разработка определенных рекомендаций по восполнению пробелов нормативно-правового регулирования процесса создания законов, раскрытие содержания и обоснование целесообразности этих рекомендаций.

Ключові слова: законотворчий процес; законотворча діяльність; правове забезпечення; законодавче забезпечення; нормативно-правове забезпечення законотворчості.

Метою нормативно-правового забезпечення законотворчості є структуризація та упорядкування відносин у зазначеній сфері, досягнення високого рівня її ефективності і, як наслідок, підвищення якості чинного законодавства в цілому. Очевидним є те, що реалізація законів в державі, досягнення мети їх регулятивного впливу залежать від того, наскільки є чіткими та узгодженими норми щодо їх прогнозування, планування, розробки, експертизи, розгляду, прийняття, оприлюднення та наскільки відпрацьованим є процес моніторингу, оцінки ефективності прийнятих законів.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення законотворчого процесу – це врегулювання за допомогою правових норм відносин у сфері пізнання та оцінки право-

вих потреб суспільства й держави, цілеспрямованої діяльності компетентних органів по прогнозуванню, плануванню, підготовці, експертизи, обговоренню, прийняттю законів, їх оприлюдненню, моніторингу та оцінки їх ефективності. Поняття нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як процес створення нових, внесення змін до чинних нормативно-правових актів, предметом регулювання яких є відносини в сфері законотворчості; по-друге, як сукупність правових норм, що містяться у нормативно-правових актах і регулюють відповідний комплекс правових відносин.

Нормативно-правове забезпечення законотворчої діяльності можна віднести до одного з складових компонентів законотворчості.

Як процес, нормативно-правове забезпечення законотворчості включає пошук шляхів удосконалення існуючих та створюваних правових норм, необхідних для регулювання відносин у цій сфері.

Серед інших категорій, таких як «правове забезпечення» або «законодавче забезпечення», застосування назви «нормативно-правове забезпечення законотворчості» є найдоцільнішим, оскільки «правове забезпечення» є занадто широким поняттям (може включати як нормативно-правові (загальнообов'язкові), так і ненормативні акти індивідуального характеру, які не містять норм права і спрямовані на врегулювання конкретних відносин), а термін «законодавче забезпечення» у вузько-

му розумінні включає лише законодавчі акти і не охоплює інші підзаконні нормативно-правові акти, якими також врегульовано відносини в сфері законотворчості.

Цілями нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу є:

- юридичне закріплення існуючих відносин у відповідній галузі та їх правове регулювання;
- створення правових передумов для виникнення нових відносин, необхідних для досягнення цілей законотворчості в державі;
- ліквідація відносин, які не відповідають реаліям та потребам сучасного етапу розвитку парламентаризму.

Основними завданнями нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу є:

- надання законотворчому процесу ознак упорядкованості, послідовності та організаційної визначеності;
- визначення вимог до якості законів, їх структурної та змістовної побудови, окреслення предмету законодавчого регулювання;
- чітке розмежування компетенцій учасників законотворчого процесу, їх прав і обов'язків та узгодження їх дій між собою.

Оскільки законотворча діяльність відноситься до публічно-правової сфери, яка має кінцевим результатом встановлення регулятивного впливу держави на суспільні відносини, тобто є формою встановлення зв'язків між владою і громадянами, порядок її здійснення повинен бути точно й детально зафіксований з метою запобігання можливості будь-яких порушень прав і свобод людини і громадянина.

У цілому, в Україні наявна значна нормативно-правова база щодо врегулювання законотворчої діяльності, яка складається з великого за обсягом, розгалуженого масиву нормативно-правових актів різної юридичної сили (налічується більше 160 актів)[1]. Однак різнопланові, не узгоджені правові акти, інколи не здатні справляти цілісний правовий вплив на законотворчу діяльність. Складність, багатоплановість законотворчого процесу, участь у ньому різних суб'єктів – представників різних гілок влади та громадськості, – ускладнює регламентацію зазначених відносин в одному кодифікованому акті.

Визначені Конституцією України законотворчі функції держави стосовно нормативного врегулювання суспільних відносин передбачають необхідність їх уточнення, а також підвищення ефективності механізму підготовки, прийняття і реалізації законів. Складовими конституційного визначення законодавчого процесу є статус парламенту – Верховної Ради України – як єдиного органу законодавчої влади (ст. 75), предмет законодавчого регулювання (ст. 92), право законодавчої ініціативи (ст. 93), порядок розгляду та прийняття законів (статті 72, 82-85, 88-89, 91, 93-94, 96, 106, 152, 154-159) повноваження глави держави щодо закону, прийнятого парламентом (статті 94, 106, 156), набрання чинності законами (ст. 94), конституційний контроль за законодавчим процесом (ст. 152). Усі ці складові концентруються навколо трьох основних етапів: розробки законів, розгляд закону, його прийняття та набрання ним чинності. Однак вченими і практиками встановлюється, що конституційне визначення парламентського законодавчого процесу в усіх складових є непослідовним, суперечливим і неповним, що відображається на законодавчому регулюванні цього процесу [2, с. 244]. Аналіз Конституції України засвідчує відсутність системності регламентування законотворчої діяльності. Положення щодо законотворчості є в різних розділах Основного Закону і мають неоднаковий ступінь деталізації та обсяг. Тому було б доцільним вивчити питання про внесення до Конституції України ряду змін щодо законодавчої процедури.

Сьогодні вкрай важливим є вдосконалення законодавчого врегулювання участі у законотворчій діяльності органів державної влади та інших суб'єктів законотворчого процесу. Головними принципами юридичної регламентації законотворчої діяльності має стати закріплення її демократичного характеру і створення умов, які забезпечили б підготовку, розгляд і прийняття якісних законів

Нормативно-процесуальним актом, що визначає порядок діяльності українського парламенту, його органів та посадових осіб є Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 р. №1861-VI. Призначенням регламен-

ту є розкриття, деталізація положень Конституції України щодо статусу та функціонування Верховної Ради, встановлення такого порядку діяльності парламенту, за якого повністю будуть реалізовані конституційно встановлені повноваження цього органу.

Відповідно до статті I Регламенту він встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради.

Безпосередньо законодавчій процедурі присвячено Розділ IV “Законодавча процедура”, та окремі глави Розділу V “Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами” Регламенту.

Важливе значення для законодавчої діяльності мають також положення інших розділів: «Загальних положень», «Організації роботи Верховної Ради України», «Формування органів Верховної Ради України. Обрання, призначення та відкликання її посадових осіб».

Регламент є одним із найважливіших актів, що регулюють роботу Верховної Ради і має вагомe значення для ефективної діяльності депутатів. Він більшою мірою призначений для внутрішнього застосування парламентом. На наш погляд, цей документ, який має відповідати сучасній практиці парламентаризму, потребує подальшого опрацювання у зв'язку з наведеними нижче питаннями.

У Регламенті Верховної Ради України необхідно визначити поняття законодавчого процесу (законодавчої діяльності) як нормативно регламентованого порядку послідовних дій, пов'язаних з підготовкою та поданням до законодавчого органу проекту закону, його розглядом та прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та оприлюднення, зміною, припиненням чинності закону, а також формуванням єдиної системи законодавства України.

Щодо законодавчих процедур, встановлених у Регламенті, то вони могли б передбачати прогнозування і планування законопроектних робіт, широке громадське обговорення та консультації щодо проектів законів. На нашу думку, слід визначити і за-

кріпити Регламентом виважені строки підготовки та опрацювання законопроектів у парламенті, а також дієвий механізм контролю вищого законодавчого органу держави за ефективністю реалізації законів.

Правові основи законотворчого процесу в Україні встановлені також:

Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (1991 р.); Законом України «Про статус народного депутата України» (1992 р.); Законом України “Про комітети Верховної Ради України” (1995 р.); Законом України “Про міжнародні договори України” (2004 р.); Законом України “Про Конституційний Суд України” (1996 р.); Законами України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (2002 р.), Законом України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” (2006 р.), Законом України “Про Кабінет Міністрів України” (2008 р.), а також Регламентом Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. №712, Положенням про Адміністрацію Президента України, затверджене Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. №504/2010 та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють різні аспекти законотворчої діяльності.

У цілому можна стверджувати про наявність значної нормативно-правової бази щодо врегулювання законотворчого процесу, яка складається зі значного за обсягом розгалуженого масиву нормативно-правових актів різної юридичної сили. Однак варто констатувати, що відокремлені один від одного, різнопланові правові акти, не здатні за своєю суттю відігравати вагому роль для цілісного правового впливу на законотворчий процес, який повинен бути ефективним.

Нині актуальними є нормативне визначення єдиної методології з питань підготовки проектів законів і врахування всього комплексу проблем, пов'язаних з вимогами до них.

Системній та ергономічній регламентації питань законотворчої діяльності, врегульованих зараз численними нормативно-правовими актами, має сприяти прийняття Зако-

ну України «Про нормативно-правові акти». Нагальність його прийняття полягає у тому, що в Україні на рівні закону не регламентовані загальні положення правотворчої діяльності, а також процедури законотворчості та підзаконної нормотворчості (у законі мають бути розмежовані поняття «правотворча діяльність», «законотворча діяльність» та «нормотворча діяльність»). Також законодавчо не визначені суб'єкти правотворчості, поняття і види нормативних актів, не врегульовані питання ієрархії останніх з точки зору їх юридичної сили та організації виконання цих актів. Крім того, не встановлено коло осіб та сфери, на які поширюється дія нормативно-правових актів органів законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, принципи дії цих актів у часі та просторі. Відсутня чітка правова регламентація засобів усунення прогалин, подолання суперечностей нормативно-правових актів. Законодавчо не закріплені техніко-юридичні правила і вимоги щодо підготовки досконалих за формою та змістом нормативно-правових актів. Є й інші проблеми, які слід розв'язати в очікуваному законі «Про нормативно-правові акти».

У той же час, існує думка, що на підставі цього закону та за умови виокремлення законотворчого процесу як окремого виду правової діяльності держави має бути прийнятий і закон «Про закони і законодавчу діяльність» з обов'язковим чітким визначенням предметів законодавчого регулювання і їх співвідношенням відповідно як категорій загального й особливого. Передбачається, що у законі мають бути положення щодо: місця законів у системі права, їх характеристики та класифікації, предмета законодавчого регулювання; співвідношення законів з міжнародними договорами та підзаконними актами; засад, принципів законодавчої діяльності; прогнозування та планування законодавчої діяльності; суб'єктів права законодавчої ініціативи та порядку її реалізації; особливостей прийняття окремих видів законів; правил набрання чинності законами; обліку, систематизації та видання законів тощо.

Наявність двох проектів законів викликала жваву дискусію. Так, професор А.П. Заєць зауважив, що існування відразу двох проектів

зумовило подекуди небажані нашарування, коли обидва майбутні закони намагаються роз'яснити ту саму норму, що є недоцільним [3, с. 63-66]. Протилежної точки зору дотримувалися науковці А. Колодій, С. Лисенков, О. Тихомиров. На їх погляд, обидва проекти ні в якому разі не можуть розглядатись як такі, що дублюють чи, тим більше, суперечать один одному. На їх думку, закон «Про нормативно-правові акти» регламентуватиме загальні засади правотворчості в Україні щодо змісту, форми, процесу прийняття всіх видів нормативно-правових актів різними державними органами у межах їхньої компетенції. Ці засади, навіть за їх деякої конкретизації, повинні бути деталізовані відповідно до виду чинних нормативних актів [4, с. 44-49]. З огляду на ці та інші обставини чимало вітчизняних науковців (В.Ф. Опришко, О.І. Ющик, М.В. Цвік та ін.) [5, с. 21-31] вважали, що поряд із базовим законом («Про нормативно-правові акти») має існувати спеціальний закон «Про закони і законодавчу діяльність», який би регулював безпосередньо законодавчу діяльність в Україні. Аргументувалося це тим, що останній закон повинен стати узагальнюючим нормативним актом правового вирішення специфічних відносин, які складаються в процесі законодавчої діяльності.

Також існує думка про можливість розв'язання питань забезпечення верховенства закону в законі «Про закони та інші нормативно-правові акти України», який дозволив би впорядкувати стадії законотворчого процесу, розробити єдині підходи до визначення структури законодавчого акта, а також нормативно регламентувати основні правила законодавчої техніки, що поліпшить структуру та форму прийнятих нормативно-правових актів, вдосконалив мову і стиль, а також забезпечить додержання єдиних норм правотворчої діяльності.

На наш погляд, оскільки питання законотворчої діяльності унормовуються різноманітними нормативно-правовими актами, на наш погляд, має бути прийнято Закон України «Про нормативно правові акти» та «Про закони і законотворчу діяльність», які б надали системі гармонійності та узгодженості. Останній повинен вирішувати

АНОТАЦІЯ

Стаття містить аналіз стану нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу в Україні, його змісту, цілей та завдань. За результатами проведеного аналізу були визначені недоліки цієї важливої складової законотворчості. Метою даного дослідження було вироблення певних рекомендацій щодо подолання прогалин нормативно-правового регулювання процесу створення законів, розкриття змісту та обґрунтування доцільності цих рекомендацій.

проблеми, пов'язані з існуючими суперечностями у законотворчому процесі, стимулювати прийняття нових правових норм. Законотворчий процес, який включає процес законодавчий, є більш широким, тому сьогодні з метою покращання якості української законотворчості, окрім правової регламентації законодавчого процесу, зазначеним законом мають бути нормативно врегульовані стадії, що йому передують (моніторинг, прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробка концепції закону, тощо).

Вищезазначені закони мають зайняти ключове місце серед інших нормативно-правових актів і водночас об'єднати їх. Ним мають бути регламентовані положення щодо процесуального впорядкування правотворчої діяльності її суб'єктів, закладені основи скоординованої роботи законодавчої та виконавчої гілок влади.

Прийняття таких базових законів має не лише теоретичне, а й вагомим практичне значення. Безперечно, вони повинні бути ретельно узгоджені з іншими законодавчими актами, насамперед відповідати Конституції України, і стати взірцем якості та дотримання вимог законодавчої техніки. Завдяки йому має встановлюватись чітка сфера правового регулювання цих відносин, яка не допускає заміни одного виду актів іншим, що зміцнюватиме законність нормативно-правових актів і поліпшуватиме їх ефективність та якість.

Поряд з прийняттям нових законодавчих актів слід ревізувати існуючий нормативно-правовий масив, що регулює законотворчу діяльність: переглянути та скасувати застарілі нормативно-правові акти, що не відповідають реаліям сьогодення; усунути

SUMMARY

The article provides an analysis of the legislative process regulatory framework in Ukraine, its content, goals and objectives. The shortcomings of this important legislation component have been identified as a result of the analysis. The aim of this paper was to develop the specific recommendations to fill the gaps in the regulatory process of the law-making, to disclose the contents and as well as to justify such recommendations.

суперечності та дублювання окремих норм тощо.

На нашу думку, також потребує дослідження проблема відповідальності за законотворчість. Це надзвичайно важливе питання. У 70-ті роки ХХ ст. воно вже порушувалося у науковій літературі, зокрема книзі румунської вченої А. Нашиць, але в подальшому, на жаль, не отримало розвитку[6].

У цілому, нормативно-правова регламентація різних аспектів законотворчості має бути спрямована на унеможливлення завдати будь-яку шкоду інститутам і принципам діяльності громадянського суспільства, а також на належне використання у законотворчій діяльності досягнень науки, практичного досвіду, суспільної думки, на задоволення вимог соціального прогресу. Це безумовно сприятиме вдосконаленню законотворчої діяльності і поліпшенню рівня якості нормативно-правових актів, більшій повазі до законів, кращій їх реалізації на практиці, та підвищенню впливу законів на підзаконну нормотворчість.

Література

1. Законотворчість і законознавство: хрестоматія / Авт. – упоряди.: О.Л. Копиленко, О.В. Богачова. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. – 904 с.
2. О. І. Ющик, "Проблеми законодавчого процесу": Правова держава. Спеціальний випуск. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004.
3. Правову реформу варто починати з чітких прав для законодавців // Віче. – 1995. – №6. – С. 63–66.
4. Колодій А., Лисенков С., Тихомиров О. Закон для законів: такий фундамент законодавчого процесу закладається сьогодні // Віче. – 1995. – №5. – С. 44–49.
5. Нормотворчість: проблеми законодавчого регулювання // Вісник ПСПУ. – 1997. – №6 (28). – С. 21–31.
6. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. – М., 1974.