

16. Скомороха В.Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.02 / В.Є. Скомороха ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2001. – 19 с.
17. Хоменко О.В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 / О.В. Хоменко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.
18. Четвернин В.А. Общество и государство / В.А. Четвернин // Феноменология государства. Вып. 2. Государство и гражданское общество ; Отв. ред. В.А. Четвернин. – М. : ИГП РАН, 2003. – С. 25.
20. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо ; пер. с венг. – М. : Юристъ, 2001. – 292 с.
21. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – 174 с.

УДК 340.13

## УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

### IMPROVEMENT OF LEGISLATION HOW LAW-MAKING ACTIVITY

**Риндюк В.І.,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри теорії та історії держави і права*

*Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана*

У статті розглядається удосконалення законодавства як правотворча діяльність. Визначено складові удосконалення законодавства як діяльності, а саме суб'єкт, об'єкт та предмет, засоби та способи, результат та мета удосконалення законодавства. За результатами дослідження запропоновано авторське визначення поняття «удосконалення законодавства».

**Ключові слова:** удосконалення законодавства, суб'єкти правотворчості, правова інформація, законодавство, якість законодавства, ефективність законодавства, правові засоби, правотворча техніка.

В статье рассматривается совершенствование законодательства как правотворческая деятельность. Определены составляющие совершенствования законодательства как деятельности, а именно субъект, объект и предмет, средства и способы, результат и цель совершенствования законодательства. По результатам исследования предложено авторское определение понятия «совершенствование законодательства».

**Ключевые слова:** совершенствование законодательства, субъекты правотворчества, правовая информация, законодательство, качество законодательства, эффективность законодательства, правовые средства, правотворческая техника.

The article researches improvement of legislation how law-making activity. From this point of view the components of improvement of legislation are subject, object and means and methods, result and purpose of law-making activity. The author's definition of the notion of "improvement of legislation" is formulated in the end of the article.

**Key words:** improvement of legislation, subjects of law-making, legal information, legislation, quality of legislation, effectiveness of legislation, legal means, law-making technics.

**Актуальність теми.** Сьогодні досить часто як науковці, так і практики говорять та пишуть про необхідність удосконалення законодавства, що регулює ту чи іншу сферу суспільних відносин. При цьому поняття «удосконалення законодавства» використовується як само собою зрозуміле і таке, що не потребує роз'яснення. Однак удосконалення законодавства як форма людської активності перш за все є певним видом діяльності. Діяльність – це специфічно людська форма ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб. Відповідно, будь-яка діяльність характеризується такими структурними елементами, як суб'єкт, об'єкт та предмет, засоби та способи, результат та мета діяльності. Дослідження складових удосконалення законодавства як певної діяльності дасть можливість не лише скласти уявлення про удосконалення законодавства як цілісний правовий феномен на загальнотеоретичному рівні, а й сформулювати визначення останнього. Адже в на-

уці визначення цінне не саме по собі, а є природним підсумком і закономірним результатом попереднього процесу вивчення предмету [1, с. 49].

**Виклад основного матеріалу.** Суб'єкт і об'єкт – це протилежності, через взаємодію яких реалізується процес будь-якої діяльності. Суб'єктом діяльності виступає носій діяльності, джерело активності, спрямованої на об'єкт (індивід, соціальна група, суспільство в цілому). Щодо діяльності, пов'язаної з удосконаленням законодавства, то очевидно, що в процесі цієї діяльності законодавство змінюється у бік поліпшення, робиться кращим, більш досконалішим. Відповідно, суб'єктами удосконалення законодавства можуть бути тільки суб'єкти, які мають право вносити зміни в чинне законодавство шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, тобто суб'єкти, наділені правотворчими повноваженнями (суб'єкти правотворчості або правотворчі суб'єкти). Щодо суб'єктів правотворчої діяльності, то, як відомо з теорії права, правотворчість здійс-

снюють два соціальні інститути: 1) громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян); 2) держава (в особі державних органів та їх посадових осіб). Зокрема, в Україні суб'єктами правотворчої діяльності, а отже, і суб'єктами удосконалення законодавства, є:

1) Верховна Рада України, до повноважень якої належить внесення змін до Конституції України, прийняття законів (ст. 85 Конституції України). Також нормативний характер можуть мати постанови, прийняті Верховною Радою України (ст. 89 Регламенту Верховної Ради України);

2) Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (п. 3 ст. 106 Конституції України). Відповідно до п. 3 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України» від 15.11.2006 р. (із змінами), рішення Президента України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер), оформляються указами Президента України;

3) Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України). Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України (п. 2 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. (із змінами));

4) Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. (із змінами), систему центральних органів виконавчої влади України складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції). Міністерства у межах своїх повноважень, на основі і на виконання актів законодавства України видають накази, які підписує міністр. Накази за своїм змістом можуть бути нормативними і ненормативними (ст. 15 Закону). Інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання актів законодавства України видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організують та контролюють їх виконання (ст. 23 Закону). Також, відповідно до ст. 24 Закону, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Зокрема, особливим центральним органом державного управління, центральним банком України є Національний банк України. Відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. (із змінами), Національний банк видає нормативно-правові акти у формі постанов Правління Національного банку, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління Національного банку;

5) Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відповідно до ст. 6, 41, Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 р. (із змінами), місцеві державні адміністрації видають нормативно-правові акти, зокрема, голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень видають розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази;

6) Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (із змінами), місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Відповідно, рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження (ч. ч. 1, 6, 8 ст. 59 Закону).

Об'єкт діяльності – це те, що протистоїть суб'єкту, на що спрямована діяльність суб'єкта. На думку автора, об'єктом удосконалення законодавства є правова інформація. Відповідно, до ч. 1, 2 ст. 17 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. (із змінами), правова інформація – це будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань. При підготовці пропозицій щодо удосконалення законодавства діяльність суб'єкта правотворчості спрямована не тільки на офіційні юридичні джерела, що зазнають змін і, відповідно, удосконалюються в процесі діяльності, а й на інші джерела правової інформації, що вивчаються та враховуються при прийнятті рішення про внесення змін до чинного законодавства. Наприклад, це може бути інформація щодо практики застосування законодавства, результати наукових досліджень, зарубіжний досвід в певній сфері правового регулювання тощо.

Предметом діяльності вважається певна цілісність, що виокремлюється з об'єкта, ті його аспекти, частини, властивості, які перетворюються, змінюються в результаті діяльності. Відповідно, предметом удосконалення законодавства є законодавство, оскільки саме останнє зазнає змін в процесі удосконалення, покращується, поліпшується. Слід зазначити, що незважаючи на те, що термін «законодавство» є одним з найбільш використовуваних в юридичній

науці та практиці, розуміння змісту цього поняття на сьогодні не має свого однозначного тлумачення. В теорії права термін «законодавство» традиційно використовується в двох значеннях: у вузькому (як сукупність усіх законів держави) і в широкому (як сукупність усіх джерел офіційно встановленого об'єктивного права, тобто законів і підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних договорів тощо). О.Ф. Скакун пропонує розглядати також середнє розуміння поняття «законодавство» (між широким і вузьким). В цьому випадку поняття «законодавство» визначається як система нормативно-правових актів вищих органів державної влади: закони і підзаконні акти парламенту, президента, уряду. Саме таке тлумачення поняття «законодавство» дав Конституційний Суд України щодо трудового законодавства [2, с. 312]. Згідно Рішення Конституційного Суду України, термін «законодавство», що вживається у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [3]. При наведеному тлумаченні терміну «законодавство», наприклад, такі підзаконні нормативно-правові акти, як накази міністерств, не охоплюються цим поняттям.

Офіційне тлумачення поняття «законодавство» було запропоновано в законопроекті № 0922 «Про нормативно-правові акти»: «Законодавство України – утворена на ієрархічній основі система нормативно-правових актів та міжнародних договорів України» [4]. Аналізуючи застосування терміну «законодавство» на нормотворчому рівні, В. Сущенко пише, що велика кількість законів, незалежно від сфери суспільних відносин, яку вони покликані врегулювати, містить вказівку на те, що слід вважати законодавством у відповідній сфері правового регулювання. Автор робить висновок, що в галузевих правничих науках законодавець дотримувався широкого підходу до розуміння терміну «законодавство» [5]. Слід згадати і про зарубіжний досвід законодавчого закріплення визначення поняття «законодавство». Наприклад, в Законі Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10.01.2000 р. термін «законодавство» визначено як система нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини [6]; в Законі Республіки Казахстан «Про нормативні правові акти» від 24.03.1998 р. – як сукупність нормативних правових актів, що прийняті в установленому порядку [7]. Таким чином, досліджуючи удосконалення законодавства, доцільно притримуватися широкого підходу до розуміння поняття останнього як сукупності усіх офіційних юридичних джерел (форм) права держави (в Україні це нормативно-правові акти та міжнародні договори).

Діяльність є активністю суб'єкта, що має усвідомлюваний характер і спрямована на досягнення

поставленої мети – уявної моделі майбутнього результату діяльності (те, чого суб'єкт діяльності прагне досягнути). Саме з цією моделлю зіставляється отриманий результат діяльності. Відповідно, метою удосконалення законодавства є його ефективність.

Цілеспрямована діяльність є процесом праці, що характеризується результатом праці, засобами та способом праці. Процес праці – це перетворення ідеального результату, що був на початку уявним, на реальний результат праці в кінці цього процесу, з використанням відповідних засобів праці та способу праці. Результатом праці є створення певного нематеріального чи матеріального блага, в якому втілені знання, навички, уміння суб'єкта праці. Щодо удосконалення законодавства, то його результатом є належна якість законодавства.

Якість законодавства (результат удосконалення законодавства) обумовлює, забезпечує ефективність законодавства (мету удосконалення законодавства). Таким чином, в межах дослідження питання удосконалення законодавства, ґрунтовної наукової роботи потребують і такі взаємопов'язані юридичні категорії як «якість законодавства» та «ефективність законодавства», зокрема, визначення їх критеріїв. Як відомо, якість законодавства характеризується двома аспектами – соціальним та юридичним. Соціальний аспект якості законодавства відображає відповідність змісту законодавства соціальним реаліям (економічним, політичним та іншим), а юридичний аспект якості законодавства відображає відповідність законодавства мовним та логічним вимогам правотворчої техніки. Відповідно, найпоширенішим уявленням про ефективність законодавства є з'ясування співвідношення фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких це законодавство було прийнято. Сучасне трактування ефективності законодавства пов'язують із середовищем дії права, під яким розуміють взаємодію багатьох складових: стану економіки, політичного режиму, якості законодавства, ефективності роботи правових установ тощо [8].

Щодо засобів діяльності по удосконаленню законодавства, то в найбільш широкому розумінні останніми є як різного роду предмети матеріального світу (наприклад, засоби збору та обробки інформації, зокрема, комп'ютерна техніка), так і нематеріальні явища (мова, норми права, юридичні конструкції тощо) за допомогою яких суб'єкт здійснює вплив на об'єкт (предмет). В межах дослідження нас цікавлять саме правові (юридичні) засоби. В теорії права у найзагальнішому вигляді правові засоби розглядаються як такі юридичні інструменти, за допомогою яких суб'єкти права можуть задовольнити свої інтереси, досягнути поставлених цілей. Ці цілі можуть бути різні, але в кінцевому випадку вони зводяться до певної упорядкованості суспільних відносин [9, с. 104]. Як правові засоби у діяльності, пов'язаній з удосконаленням законодавства, виступають: норми права, юридичні терміни і юридичні конструкції, правові акти, модельні нормативно-правові акти тощо. Правовими засобами також можна назвати

процесуальні форми здійснення діяльності: зокрема, сесії та пленарні засідання Верховної Ради України, засідання парламентських комітетів, засідання Кабінету Міністрів України тощо.

Будь-яка діяльність, в тому числі і діяльність з удосконалення законодавства, здійснюється у певний спосіб, тобто за допомогою використання певних прийомів, методів, з дотриманням певного порядку дій (певних процедур). Справді, слово «спосіб» у словниках тлумачиться як той чи інший порядок, образ дій, дія або система дій, що застосовуються при виконанні якої-небудь роботи, при здійсненні чого-небудь, прийом, метод для здійснення, досягнення чого-небудь [10, с. 448; 11, с. 571; 12, с. 658]. В свою чергу, у філософії через поняття «спосіб» визначається поняття «техніка» як спосіб добиватися чого-небудь, досягати, здійснювати; у самому широкому розумінні слова – як сукупність засобів людської діяльності, спрямованої на зміну того, що є, відповідно до людських потреб та бажань [13, с. 453]. Відповідно, для позначення способу (приймів, методів та процедур) діяльності по удосконаленню законодавства можна викорис-

товувати поняття «техніка удосконалення законодавства», що може розглядатися як правотворча техніка. Щодо розуміння правотворчої, зокрема, законодавчої техніки, то поняття та зміст останньої були розроблені автором статті в монографічному дослідженні «Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика» [14].

**Висновки.** Враховуючи вищесказане, можна запропонувати наступне визначення поняття «удосконалення законодавства»: «Удосконалення законодавства – це діяльність суб'єктів правотворчості по зміні стану чинного законодавства, яка здійснюється за допомогою використання відповідних правових засобів та правотворчої техніки; результатом такої діяльності є належна якість законодавства, а метою – ефективність законодавства». Подальше дослідження складових удосконалення законодавства не тільки сприятиме становленню теорії правотворчості, на необхідність розробки якої все частіше наголошується у юридичній літературі, але в першу чергу сприятиме практичному вирішенню проблем, пов'язаних з забезпеченням належної якості та ефективності національного законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ивин А.А. Логика для юристов : [учеб. пособ.] / А.А. Ивин – М. : Гардарики, 2004. – 288 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун ; 2-ге вид. – К. : Алерта; ЦУП, 2011. – 520 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.
4. Проект закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 р. № 0922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021).
5. Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України / В. Сущенко // Юридичний журнал. – 2003. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>. – Дата звернення: 16.07.2015.
6. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10.01.2000 г. № 361-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>.
7. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 г. № 213 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext>.
8. Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток // Віче. – 2007. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/607/>.
9. Білозьоров Є.В., Гіда Є.О., Завальний А.М. та ін. Актуальні проблеми теорії держави та права : [навч. посіб.] / [Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, А.М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є.О. Гіди. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2010. – 322 с.
10. Толковый словарь русского языка : в 4-х т. Т. 4 / Гл. ред.: Б.М. Волин, Д.Н. Ушаков. – М. : Терра, 1996. – 1500 с.
11. Словарь современного русского литературного языка : в 17-ти т. Т. 14 / Редкол. : Ф.П. Филин и др. ; Ин-т русского языка АН СССР. – М.-Л. : Наука, 1963. – 1390 с.
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой ; 16-е изд., испр. – М. : Русский язык, 1984. – 797 с.
13. Философский энциклопедический словарь / Ред.-сост.: [Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
14. Риндюк В.І. Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика : [монографія] / В.І. Риндюк. – К. : Юридична думка, 2012. – 272 с.