

УДК 342.9:383:681.3

Надія КУДЕРСЬКА

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри управління
суспільним розвитком Національ-
ної академії державного управлін-
ня при Президентіві України

**ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ**

Проаналізовано законотворчу діяльність Верховної Ради України, визначено її недоліки та критерії оцінювання ефективності; обґрунтовано доцільність упорядкування законодавчого процесу шляхом планування законодавчої роботи; визначено поняття «законодавча політика», реалізація якої має передбачити наявність сталого правового механізму.

Проанализирована законотворческая деятельность Верховной Рады Украины, определены ее недостатки и критерии оценивания эффективности; обоснована целесообразность упорядочения законодательного процесса путем планирования законодательной работы; определено понятие «законодательная политика», реализация которой должна предусматривать стабильный правовой механизм.

The legislative activity of Verkhovna Rada of Ukraine is analysed, its failings and criteria for evaluating the effectiveness are determined, an expediency of ordering of legislative process by planning of legislative work are justified; concept «legislative policy», realization of which must provide permanent legal mechanism, is determined.

Ключові слова: законотворча діяльність, планування законодавчої роботи, законодавча політика.

Ключевые слова: законотворческая деятельность, планирование законодательной работы, законодательная политика.

Keywords: the creation of written law, planning of legislative work, legislative policy.

Актуальність теми цієї статті зумовлена тим, що законодавча база України перетворюється на масив, який постійно безсистемно збільшується на тлі невизначеності напрямів суспільного розвитку та без урахування суспільних інтересів і потреб.

У нашій державі немає законодавчо закріплених засад внутрішньої і зовнішньої політики та стратегії суспільного розвитку.

Питання історичної еволюції парламентаризму, порівняльний аналіз світового та вітчизняного досвіду, різноманітні аспекти діяльності сучасних парламентських установ тощо відображені в працях В. Бєбика, А. Георгіци, Л. Горьового, Ю. Древаля, В. Журавського, О. Копилєнка, Л. Кривєнко, В. Литвина, М. Томенка, В. Трипольського, С. Рябова та інших. Різнманітні аспекти українського парламентаризму, а саме проблема взаємодії гілок влади, втілення конституційних норм народовладдя, оптимізація законодавчого процесу, етико-правові аспекти депутатської діяльності тощо, є предметом досліджень відомих учених-юристів: О. Бандурки, В. Борденюка, Н. Грушанської, В. Дєнісова, Г. Журавльової, А. Зайця, В. Копєйчикова, Н. Нижник, В. Опришка, В. Погорілка, О. Скакун, Ю. Тодики, Є. Тихонової, О. Федорєнко, М. Цвіка, В. Шаповалова, Ю. Шемшучєнка, О. Ющика та інших.

Завдання статті – проаналізувати законотворчу діяльність Верховної Ради України, визначити її недоліки та критерії оцінювання ефективності; довести доцільність упорядкування законодавчого процесу шляхом планування законодавчої роботи, що спирається на законодавчо закріплені засади суспільного розвитку.

Політична та соціально-економічна ситуація в Україні завжди була складною і суперечливою. Її загострення, що позначилося й на законотворчій діяльності Верховної Ради України, спостерігалось на фоні відповідних етапів конституційного процесу з часу прийняття 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України й донині: підготування проекту нової Конституції України, його доопрацювання, розгляд на засіданнях Конституційної комісії, обговорення, прийняття Основного Закону держави 28 червня 1996 р., внесення змін до чинної Конституції 8 грудня 2004 р. стосовно форми державного правління, розроблення нових проектів Конституції. Справді, закріплення найважливіших норм державного і суспільно-

го життя в новій Конституції України, розрахованій на тривалий час, вимагало від політичних сил, державних діячів, депутатських фракцій і груп, окремих депутатів не посилення боротьби, а навпаки – пошуку компромісів для досягнення згоди хоча б стосовно основних конституційних положень, зокрема розподілу і функцій повноважень між гілками влади, окремими їхніми органами, структури Парламенту, форми державного правління, правового статусу Президента, системи і статусу органів місцевого самоврядування тощо. Тож права система нашої держави змінювалася в доволі непростих умовах.

Щоб законодавство було дієвим, важливо, щоб воно відповідало основній меті – вирішувало економічні, соціальні, політичні та інші завдання, визначені Конституцією України. Ця мета реалізується шляхом виявлення потреб у законодавчому регулюванні, розробленні, прийнятті та своєчасному оприлюдненні законів, які регламентують певні сфери суспільних відносин і впливають на суспільний розвиток.

Від початку державотворення в Україні законодавство розвивалося безсистемно, хаотично, непослідовно, нелогічно, без урахування пріоритетів, і, як наслідок, було створено радше законодавчий масив, аніж законодавчу систему. Це не лише негативно позначилося на ефективності правового регулювання суспільних відносин, а ще й зробило його нестабільним. Наприклад, законодавство про іноземні інвестиції протягом трьох років (1992–1994) змінювали тричі, що суттєво знизило інвестиційні надходження в нашу країну з-за кордону, а податкове законодавство протягом п'яти років (1992–1996) змінювали п'ять разів [7].

Загалом із прийнятих протягом 1990–1995 рр. понад 600 законів більше ніж 300 вносили зміни й доповнення до чинного законодавства. Така тенденція спостерігалася в 1996 р., зокрема, із 219 запланованих до розгляду на п'ятій сесії Верховної Ради України другого скликання законопроектів 135 вносили зміни й доповнення до чинних законів. Кількість таких законопроектів у кожній галузі законодавства свідчила про те, стан яких сфер суспільного життя найбільше турбував законодавців. Так, у галузі цивільного й господарського права за цей період було прийнято понад 125 законодавчих актів, адміністративного – близько 85, конституційного – майже 80, трудо-

вого й соціального захисту населення – більше 50, кримінального та кримінально-процесуального законодавства – близько 45 [2]. Однак кількість прийнятих законодавчих актів насправді не відповідала потребам указаних галузей суспільних відносин.

Після прийняття Конституції України законодавство перейшло у фазу інтенсивного розвитку. Так, у 1997 році на кожній сесії планували розглядати майже 400 проектів нових законів. Здебільшого до законодавчого органу виносили законопроекти економічної та соціально-культурної спрямованості, з питань зовнішньоекономічної діяльності, державного будівництва, соціального захисту населення, законності та правопорядку, оборони й державної безпеки. Так, за період роботи Верховної Ради першого та другого скликань було прийнято понад 1100 законодавчих актів, що свідчило про значне оновлення національного законодавства [4].

Конституція України мала стати не лише надзвичайно важливим політико-правовим актом, а й основою для подальшого розвитку і вдосконалення правової, насамперед законодавчої, системи нашої держави. Однак проведене дослідження свідчить, що таке оновлення не завжди було якісним. Можна виокремити такі недоліки законодавства того періоду: невизначеність пріоритетів у прийнятті законодавчих актів, надмірна кількість змін і доповнень до законів, прийнятих переважно після проголошення Україною незалежності; нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів і окремих їхніх норм з регулювання певних суспільних відносин; правова неврегульованість деяких суспільних відносин; диспропорція у співвідношенні законів і підзаконних актів; недостатня наукова обґрунтованість частин законодавчих актів, їхня декларативність і безадресність; несформованість у більшості законів механізму реалізації тощо.

На думку відомого науковця-юриста О. Ющика, перехідна не цілком визначена соціально-економічна будова суспільства та його політична неструктурованість стала вирішальним чинником для становлення конституційного ладу. Так, у ст. 15 Конституції України закріплено положення, за яким суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, але такий підхід, прийнятий як своєрідне заперечення проти так званого

компартиїного тоталітаризму радянських часів і продиктований нібито ідеєю демократії, є антидемократичним за своєю суттю, оскільки не визнає закономірностей суспільного розвитку. На практиці в умовах України загадана «багатоманітність» перетворюється на у свою протилежність: економічна багатоманітність – на панування монополістів (нафтогазових, цукрових, транспортних, комунальних тощо); політична багатоманітність – на державно-бюрократичний диктат якоїсь політико-олігархічної сили; а ідеологічна багатоманітність – на панування європейських та заокеанських життєвих «цінностей» і «стандартів» в освіті, культурі тощо. При цьому в Конституції зовсім не згадується про «народне господарство» як форму втілення економічної єдності національної економіки, немає згадки в ній і про «національну ідею» як форму втілення ідеологічної єдності, відсутня будь-яка орієнтація на політичну єдність суспільства...» [8]. Наведені вище думки, на наш погляд, є цілком слушними. Однак норми Основного Закону і не могли бути конкретизованими, адже їх мали деталізувати конституційні закони, які передбачали б механізми запобігання такій «багатоманітності».

Із середини 1997 р. законопроекти, внесені Верховною Радою України, розподілилися між трьома напрямками розвитку законодавства України, а саме: перший – прийняття нових законів, які впливають із Конституції України; другий – приведення чинного законодавства у відповідність до Основного Закону; третій – удосконалення окремих норм самої Конституції. Таку тенденцію спостерігаємо донині. Розглядаючи перші два напрями, слід наголосити, що Конституція України як головний закон стала основою правової системи нашої держави (було прийнято низку конкретних законів, зокрема: «Про Конституційний Суд України» (ст. 147–153), «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (ст. 101), «Про Рахункову палату» (ст. 98), «Про звернення громадян» (ст. 40), «Про відпустки» (ст. 45), «Про політичні партії» (п. 11 ч. 1 ст. 92) [1] тощо). Окрім того, вона зумовила внесення певних змін до чинних законодавчих актів, зокрема тих, які регулюють питання громадянства, бюджетної системи, оподаткування, власності, пенсійного забезпечення, судоустрою тощо. Ще одним важливим напрямом стало вдосконалення самої Конституції, адже вже за рік після її прийняття до

Верховної Ради України було внесено перший законопроект щодо змін і доповнень до неї [4].

У цей час відбулися суттєві зміни законодавчої бази держави, пов'язані зі збільшенням кількості законів, що регулюють правовідносини в різних сферах суспільної діяльності. Цьому сприяло формування невід'ємного складника правового поля держави – міжнародних договорів, згоду на ратифікацію чи приєднання до яких надає Верховна Рада України у формі спеціального закону. Цей складник не лише змусив законодавців дотримуватися визнаних міжнародною спільнотою принципів і вимог, а й дещо заповнив прогалини внутрішньодержавного нормативно-правового регулювання.

За час діяльності Верховної Ради України третього скликання зареєстровано 3813 (з урахуванням альтернативних – 10032) проектів законів і кодексів, що становить 188,4 % до відповідного періоду попереднього скликання. Із загальної кількості законопроектів 1222 – проекти нових або оновлених редакцій законів, з них 34 – проекти кодексів. На розгляд Верховної Ради України від суб'єктів права законодавчої ініціативи надійшло 17 законопроектів про затвердження державних і галузевих програм соціально-економічного розвитку, 22 – щодо концепцій розвитку окремих галузей і видів діяльності, 41 – про утворення спеціальних економічних зон і запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності, 26 – про списання й реструктуризацію бюджетної заборгованості юридичних і фізичних осіб, 354 – з питань ратифікації міжнародних договорів і угод тощо [3]. Більшість законопроектів стосувалася вдосконалення чинного законодавства. Зокрема, щодо Закону України «Про податок на додану вартість» було подано 139 проектів із пропозиціями про внесення змін і доповнень до нього, щодо Кодексу України про адміністративні правопорушення – 95, Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» – 82, Кримінального кодексу України – 63, Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» – 39. З питань внесення змін до Конституції України було зареєстровано 13 законопроектів, враховуючи ті, що перейшли з минулого скликання [4].

У зазначений період з метою поліпшення ефективності законотворчого процесу й управління суспільним розвитком було схвалено Державну програму розвитку законодавства України від 15 липня 1999 року. Вона суттєво не вплинула на законодавчу діяльність Парламенту, проте посприяла планомірному формуванню системи законодавства України [5; 7].

За час роботи Верховної Ради України четвертого скликання зареєстровано (з урахуванням альтернативних) понад 5000 проектів законів і кодексів, тобто більше, ніж за період діяльності Верховної Ради другого скликання. Із загальної кількості законопроектів Парламентом у ході першої і другої сесій розглянуто, наприклад, з питань економічної політики – 249 та 260 доопрацьовано в комітетах Верховної Ради України, соціальної політики – 109 (96 доопрацьовано); галузевого розвитку – 142 (175 перебували в комітетах); правової політики – 146 (доопрацьовано в комітеті 133) [4]. Підсумовуючи, зазначимо, що до політичних подій 2004 р. законопроекти стосувалися переважно питань основ суспільного розвитку й економічного будівництва, а пріоритетними в законотворчій діяльності Верховної Ради України були здебільшого сфери економічної політики, галузевого спрямування та суспільного розвитку загалом.

Аналізуючи результати законодавчого процесу цього періоду, слід відзначити, що загальна кількість законодавчих ініціатив, внесених на розгляд Верховної Ради, збільшується з року в рік, а Парламент не встигає розглянути й половини з них, чим порушує конституційне право суб'єктів законодавчої ініціативи. До того ж «затратність» законодавчого процесу та належність прийнятих законів до законодавчих ініціатив є надзвичайно високими, що спричиняє збільшення «безперспективних» законодавчих ініціатив. Проте ні чинний регламент, ані законопроекти про організацію роботи Верховної Ради України не визначають зміст законотворчої роботи, порядок надходження пропозицій, їхню черговість тощо. На жаль, законодавчі процедури в Парламенті не мають конкретно визначених термінів проходження законопроекту через його органи. Тож законотворча робота Верховної Ради України безпосередньо залежить від стану опрацювання матеріалів у комітетах та їх готовності до розгляду і разом

зі строками підготування висновків за ними визначається тим самим комітетом без чіткої регламентації.

Зменшенню витрат на законодавчий процес і «безперспективні» законодавчі ініціативи сприятиме належне законодавче врегулювання змісту законотворчої роботи, порядку надходження законодавчих пропозицій, їхня черговість, визначення часових термінів проходження законопроекту через парламентські органи тощо.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. [1] фактично спрямував діяльність Верховної Ради України в політичне русло через законодавче закріплення змін у способі організації державної влади, зумовленому принципами взаємодії вищих органів влади. Новий конституційно-правовий статус кожного з цих органів, закріплений названим законом, перетворив на нагальну законотворчу роботу з урегулювання питань щодо здійснення повноважень виконавчою владою, зокрема Кабінетом Міністрів України, законодавчою владою – органами Парламенту, зокрема, комітетами, депутатськими фракціями, більшістю й опозицією тощо, а також вдосконалення виборчого процесу. Особливістю підготовки та прийняття таких законів у цей період є активна участь Президента України, виконавчої влади на чолі з Прем'єр-міністром через парламентську більшість, залучення громадськості шляхом обговорення в суспільстві основних правових норм через засоби масової інформації. Законотворення в Україні як процес, на нашу думку, переходить в інший вимір – окрім юридичного (нормативного), ще й у суспільно-політичний, де допускаються неформальні погодження, переговори, різні форми співпраці політичних сил, які інколи виходять за встановлені законом межі.

Отже, аналізуючи сучасний стан законодавства України, слід зауважити, що нині під впливом соціально-політичних та економічних обставин пріоритетним є прийняття законодавчих актів, великої кількості змін і доповнень до чинних законів; характерні нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів, окремих їхніх норм щодо врегулювання певних суспільних відносин; недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів, їхня декларативність, бездарність, несформованість механізму реалізації тощо.

Безсистемний розвиток законодавства України протягом усього окресленого періоду є наслідком необ'єктивного оцінки чинного законодавства України та розбіжностей у баченні напрямів його розвитку, які мали б орієнтуватися на нагальні потреби розвитку суспільства, наявність централізованого контролю за розробленням законопроектів та узгодження їх між собою. Ефективність законодавчої діяльності слід оцінювати не за кількістю розглянутих законопроектів за певний період, а насамперед урахувуючи відповідність законодавчого регулювання суспільним інтересам і потребам. При цьому слід використовувати такі критерії: якість законодавчого регулювання суспільних відносин чинним законодавством, їх узгодження, своєчасність конкретних змін і доповнень до законодавства.

Нагальною є потреба упорядкувати законодавчий процес шляхом планування законодавчої роботи, що спирається на законодавчо закріплені засади суспільного розвитку. Водночас на послідовність розгляду запланованих законопроектів для прискореного прийняття пріоритетних із погляду суспільного зацікавлення рішень має впливати через парламентську більшість виконавча влада, яка здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, виконує положення Конституції і законів України, актів Президента України (ст. 116) [1].

В Україні законодавча політика має ґрунтуватися на законодавчо закріплених засадах суспільного розвитку як державна діяльність щодо визначення принципів, стратегії і тактики розвитку національного законодавства з окреслення пріоритетності законодавчих актів на підставі об'єктивного осмислення надбань минулого, моніторингу законодавства, аналізу та прогнозування тенденцій і напрямів його подальшого вдосконалення. Реалізація такої політики має передбачати наявність сталого правового механізму, який має визначити всі стадії прийняття законодавчих рішень. Для ефективного його функціонування необхідна належна правова основа, яка поєднуватиме як змістові, так і процедурно-процесуальні аспекти роботи законодавчого органу та інших учасників законотворчого процесу.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Конституції України. Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. – Х.: Фоліо, 2005. – 96 с.

2. Верховна Рада України: інформаційний довідник. – К.: Парламентське вид., 1998. – Вип. 1. – 56 с.
3. Верховна Рада України: інформаційний довідник. – К.: Парламентське вид., 2002. – Вип. 2. – 78 с.
4. Грушанська Н.І. Проблеми законотворчої діяльності Верховної Ради України протягом 1990–2003 рр. Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право) // Науковий журнал. – 2003. – № 1. – С. 635–639.
5. Концепція розвитку законодавства України на 1997–2005 роки // Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1997. – 120 с.
6. Мартиненко В.Ф. Формування системи державного управління інвестиційним процесом в Україні. – К., 2006. – 204 с.
7. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України: наук. видання. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – 156 с.
8. Ющик О.І. Конституційні проблеми законотворчого процесу в Україні // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: зб. наук. статей / за ред. Ю.С. Шемшученка; упор. І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний, Н.М. Пархоменко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – С. 32–34.

Стаття надійшла 24.06.2009.