

Реформування законодавчого процесу в Україні? – Так, це можливо

А от що на цьому шляху необхідно враховувати, обговорювали учасники міжнародного семінару «Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду». У вступному слові тон дискусії задав віце-президент Національної академії правових наук України, керівник Київського регіонального наукового центру НАПрНУ академік Володимир ТИХИЙ.

Привітали учасників семінару радник з юридичних питань, керівник Відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні Станіслав ШЕВЧУК та головуєчий, начальник відділу міжнародних наукових зв'язків НАПрНУ академік Олександр СКРИПНЮК.

4



Питання актуальності вдосконалення законотворчого процесу в Україні та його проблеми покладено в основу доповіді Олексія ЮЩИКА, завідувача Центру теоретичних проблем законотворчості Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, котра була представлена 22 вересня 2010 року на міжнародному семінарі «Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду».

«Конституційна реформа 2004 року, – зазначив О. Ющик, – залишила поза увагою постановку важливих питань законотворення. Крім того, вона містила багато неточностей: наприклад, те, що Президент має право ветоувати будь-який конституційний закон. І суд з цим погодився! Парламент же, у свою чергу, з цим не змирився: якщо Президент не хоче підписувати, нехай не підписує – за підписом Голови закон можна оприлюднювати.

Тому, попри всі політичні протистояння в країні, є дещо загальне в законодавчому процесі, що не залежить від ідеологічних уподобань керівництва парламенту, більшості або меншості у Верховній Раді тощо. Є певні об'єктивні моменти юридичної діяльності, які можна знайти під час прийняття законів у будь-якій державі, незважаючи на те, хто перебуває при владі. Аби набути обов'язкової форми, закон повинен пройти законодавчу ініціативу, обгово-

рення. Проблема удосконалення законодавчого процесу не може комплексно вирішуватися без здійснення парламентської реформи. Це, в свою чергу, передбачає перегляд відносин Верховної Ради з Президентом, їх конституційність. Відповідно, така процедура є досить тривалою. У цьому сенсі вивчення європейського досвіду для нас є вкрай важливим».

Проблематику законодавчого процесу в Україні проаналізувала Марина СТАВНІЙЧУК, член Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) Ради Європи. Її доповідь стосувалася недостатньої врегульованості внесення змін до Конституції та процедури прийняття нової Конституції в Україні.

До речі, Венеціанська комісія ще у 2004 році звертала увагу українського політикуму на неконституційність політреформи й відповідні порушення під час її здійснення.

«Конституція України (після її прийняття), а також подальша законодавча діяльність парламенту створили поле для розвитку законодавства у нашій державі, – констатував директор Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України Владислав ФЕДОРЕНКО. – Однак кожен десятий закон не виконував своєї прямої функції – довготермінового регулювання якихось фундаментальних відносин. Причиною того можна вважати

яскраво виражену сьогодні суб'єктивну сторону – політичну волю законодавців. Є закони, які довго обговорюються, однак не приймаються, тобто не проявляється політична воля парламентаріїв. Однак є закони, котрі ухвалюють досить швидко. Так, законопроект вчора потрапляє до комітету, в обід приймається, а наступного вечора вже підписується. Тут проявляється та політична воля, яка є».

«Наша практика полягає в тому, що часто з урахуванням суб'єктивного чинника видають документи (статути тощо), які не враховують, що в суспільстві існують різні моделі відносин, – зазначає Оксана ВІННИК, професор кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – На жаль, Україна мало уваги звертає на досвід Євросоюзу у питаннях законотворчого процесу й обговорення законопроектів. Наприклад, Правила Інкотермс на Заході є рекомендаційними, проте працюють безвідмовно, адже розроблялися фахівцями, котрі знають ринок від А до Я. У нашій же державі виникають проблеми навіть із уведенням у дію законодавчих актів».

Владислав Федоренко також підкреслив, що та кількість законів, яка приймається наразі Верховною Радою, надзвичайно велика. Для прикладу, у Фінляндії за рік приймають близько 20 законів. Але в нас є ще одна проблема: закони не можуть самостійно реалізуватися.

Для цього розробляють спеціальні плани Кабміну й низку підзаконних актів. У тій таки Фінляндії закон, на виконання якого потрібно ухвалити ще низку допоміжних документів, вважається дефектним. У нас, навпаки, жоден закон нині самостійно не регулює суспільних відносин. Також з'являється багато законів, які не містять норм у класичному розумінні, а отже, й виконати їх неможливо. А якщо й можливо, то норми все одно нечіткі. Тому потрібно імплементувати до законодавчої діяльності наявні на сьогодні наукові здобутки.

Є влучне російське прислів'я про те, що «наука без практики сліпа», додає Владислав Федоренко, однак часто забувається друга його частина про те, що «практика без науки глупа». Тому багато наукових здобутків впроваджують опісля

її результатом є ідеальний у всіх відношеннях нормативно-правовий акт, такий підхід є дещо однобоким і має один серйозний недолік. Справа в тому, що він не враховує основоположного зв'язку нормотворчості і правозастосовної діяльності. Для того, щоб організувати належну роботу з вивчення та впровадження правозастосовної практики в нормотворчій діяльності, потрібно розв'язати безліч проблем, обмежити погоджувальні процедури, котрі під час підготовки того чи іншого документа істотно змінюють його початкову концепцію та структуру. Тому важливим аспектом упровадження практики правозастосування в нормотворчій діяльності є напрацювання чітких напрямів зміни законодавства. Й одним із найефективніших шляхів упорядкування законодавства є вироблення концепцій зміни (рефор-

чити положення щодо введення в дію законів разом із подальшими діями уряду і внесенням змін до інших нормативно-правових актів. Адже проблема полягає в тому, що в Україні закон набуває чинності з дня його опублікування, а протягом наступних 6–7 місяців уряд має вносити зміни до інших законодавчих актів. Саме тому й потрібно врегулювати правову процедуру введення в дію самих законів, – зазначив заступник керівника апарату Верховної Ради України, керівник Головного юридичного управління Михайло ТЕПЛЮК.

Провідний науковий співробітник відділу проблем приватного права Інституту приватного права та підприємництва НАПрН України Петро ЛАПЕЧУК зазначив, що у 1997–1998 роках, коли вже було встановлено систему українського



прийняття закону. Проте в кожному міністерстві й відомстві сьогодні є інститут, який займається вивченням проблем правового забезпечення тієї чи іншої сфери діяльності. Основний потенціал мають Академія правових наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Інститут законодавства Верховної Ради України. Тому потрібно вміти донести думку науковців до органів державної влади.

«Осмилення перших уроків історії становлення системи законодавства в Україні свідчить, що її подальший розвиток має базуватися на наукових засадах, відповідати певним принципам, – резюмував свою доповідь Руслан СТЕФАНЧУК, член-кореспондент Національної академії правових наук України, проректор з наукової роботи Хмельницького університету управління та права. – Відсутність концептуального бачення розбудови системи законодавства призводить до дезінтеграції під час законотворчого процесу, безсистемного напрацювання актів, неузгодженості щодо їх розробки та прийняття, розпорошеності підходів до одних і тих самих об'єктів правового регулювання».

Тому, за словами Руслана Стефанчука, дуже актуальною є проблема нормотворчої діяльності. Однак хоча в науковій літературі загально визнаним вважається положення, згідно з яким нормотворча діяльність може вважатися успішною, якщо

мування) кожної галузі (підгалузі) законодавства.

Про систематичну підготовку законопроектів з порушенням вимог законів казав і Андрій ЗАХАРЧЕНКО, директор Центру досліджень проблем законодавства і конституційної юстиції економіко-правового факультету Донецького національного університету. За його словами, непоганим кроком було б вироблення в Міністерстві юстиції спеціальних вимог з підготовки нормативно-правових актів.

– На сьогодні удосконалення законодавчої процедури є не самоціллю, а однією з істотних умов законодавства, тобто законів, що приймаються парламентом. Ця проблема була, є і буде актуальною, адже відбувається оновлення законодавства, а це, у свою чергу, потребує оновлення суспільних відносин. Серед багатьох складових цього процесу одну з ключових позицій посідає його регулювання. Аналіз законотворчості за останні 14 років, з часу прийняття Конституції України, показує, що ці проблеми актуальні й нині. Так, запровадження Закону «Про судоустрій і статус суддів» супроводжується проблемами, які мали б бути усунені шляхом перерахування відповідних пунктів у перехідних положеннях самого закону.

Такі проблеми можна, перш за все, вирішити через вдосконалення регламентних процедур, використавши досвід європейських країн. Так, у Регламенті Верховної Ради України доцільно передба-

чи законодавства, до законів почали вносити численні зміни і доповнення, які аж ніяк не покращили наявної нормативно-правової бази. «Тому, мабуть, настав час чітко визначити межі суб'єктів законодавчої діяльності: це Президент, комітети Верховної Ради чи це Кабінет Міністрів? Бо кожен депутат має до сорока помічників, котрі готують законопроекти, а він навіть не читає їхніх заголовків! Тому, якщо Головне юридичне управління чи Науково-експертне управління дають свої висновки не на користь законопроекту, він не повинен прийматися до розгляду», – підсумовує він.

Обговорення проблеми законотворення настановує на висновок про потребу раціоналізації законотворчого процесу. Про це наразі кажуть усі без винятку політичні сили й, особливо, представники наукових кіл. Адже без солідного науково-теоретичного обґрунтування жоден нормативно-правовий акт є недієвим. Такого висновку дійшли учасники семінару, організованого Київським регіональним науковим центром НАПрНУ, офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Головним юридичним управлінням апарату Верховної Ради України, ТОВ «Юридична фірма «Салком», Центром теоретичних проблем законотворчості Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Юлія ЦИРФА.
Фото Ольги ПРОКОПЧУК.