

УДК 342.537

І.Є. Словська,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Рівненського національного університету водного господарства
та природокористування

ЗАКОНОТВОРЧИТЬ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. Проаналізовані недоліки вітчизняного законотворчого процесу – теоретичні прогалини правового регулювання і практику реалізації нормативних положень. З'ясовано, що однією з причин недосконалого процесу розробки і схвалення правових актів є відсутність спеціального закону з цієї проблематики. Запропоновано конкретні пропозиції щодо змісту такого документа. Наголошено, що потребують додаткового законодавчого врегулювання питання проведення референдумів та раціонального співавторства народних депутатів як розробників закону.

Ключові слова: закон, держава, суспільство, законотворчість, право, народний депутат, парламент.

Постановка проблеми. Законодавчі акти, які видає парламент, відіграють значну роль у регулюванні суспільних відносин, пов'язаних з досягненням конкретних цілей у ході державного будівництва. Втілюючи у відповідних нормативних актах економічні і господарські заходи, Верховна Рада України забезпечує тим самим цілеспрямований і планомірний розвиток народного господарства, прагне до необхідної конкретності, сталого і тривалого порядку.

Законодавча інституція здійснює правове регулювання найважливіших відносин, реалізацію нормотворчої здатності і видання нормативних актів лише із загальних і принципових, з точки зору державних інтересів, проблем країни. При цьому йдеться не про прогалини в праві, що виникають внаслідок недостатньої реалізації нор-

мотворчої можливості, а свідомо передбачену можливість (і необхідність) загального регулювання з боку парламенту конкретних сфер життєдіяльності людини.

Помилково вважати, що процес законотворчості не впливає на суть і характер рішень, які приймаються, на правове регулювання в цілому. Навпаки, ефективність чинних правових актів, що досягається шляхом надання права вільного вибору моделі поведінки чи заборони вчиняти певним чином, стимулює законотворчий орган і суб'єкти реалізації законів до глибшого аналізу дійсності, пошуків, виходячи з пізнання реальної обстановки, нових рішень, використання тієї чи іншої юридичної форми їх вираження в певних ситуаціях.

Важливого значення при законотворенні і законореалізації набуває

предмет правового регулювання, виявлення із загальної сукупності відносин тих, юридичне закріплення яких у правовій нормі було б ефективним і відповідало б інтересам державотворення. Безумовно, зайве врегулювання здатне заподіяти лише шкоду. Тому якісне законотворення є ефективним і, відповідно, тема дослідження — цікава широкому колу всіх, хто цікавиться проблематикою державотворення й парламентаризму.

Вищезазначене зумовлює вибір предмета дослідження, адже **метою** написання запропонованої праці є аналіз якості законотворчого процесу, прогалин теорії і практики розробки й ухвалення законів.

Теоретичним підґрунтям стали праці таких авторів, як: Ю. Ганжуров, К. Солянник, О. Ющик та ін.

Виклад основного матеріалу. Законотворча діяльність як складова правового функціонування держави традиційно розглядається в контексті концепцій теорії держави і права як функціональна ознака конституціональної характеристики політичної системи та рівня парламентаризму стосовно визначення моделі політичного режиму. В процесі розвитку України на засадах верховенства права у напрямі імплементації законодавчого ресурсу до європейських стандартів постає питання про моделювання оптимальних варіантів демократизації механізму законотворення, що може розглядатися як процес здійснення державного управління суспільством за допомогою визначених ним правових норм [1, с. 89].

Планування законотворчості є однією з характерних рис розвитку українського законодавства на базі Конституції 1996 року. Досвід свідчить, що його в цілому слід тісно пов'язувати з плануванням економічного

і соціального розвитку країни. План законопідготовчих робіт на певний короткостроковий період (п'ять років) і план-прогноз на більш тривалий термін (десятиліття) дозволить планомірно й продумано втілювати в предмет законодавчого регулювання проблеми практики суспільного і державного життя.

Здійснення цієї величезної за масштабами роботи потребує подальшого поглиблення взаємозв'язку юридичної науки і практики. У сфері правотворчості закріпленню такої взаємодії значно сприяла б підготовка закону про нормативні акти. Про видання такого документа нерідко дискутують на сторінках монографій, журналів і газет, при цьому автори деталізують його концепцію і зміст [2, с. 21; 3, с. 234-235].

Необхідність зазначеного кроку викликана потребою в створенні умов для більш широкої реалізації в сфері правотворчості вимог ст. 8 Конституції України [4]. Це означає, що закони повинні прийматися в суворій відповідності з принципами права, а нормативні акти інших органів влади — відповідати духу і букві закону.

Безперечно, положення Регламенту Верховної Ради України щодо законодавчої процедури (Розділ IV) [5] вносять узгодженість у побудову і функціонування системи українського законодавства, але далеко не вирішують всіх питань, пов'язаних з такою парламентською процедурою. Подібне навряд чи можливе на рівні закону про структуру і порядок роботи всього парламенту і його окремих внутрішніх органів. Крім того, численні правові акти регулюють правотворчість окремих ланок системи державних органів, в силу чого не можуть містити приписи, що охоплюють всю систему нормативних актів. Між тим саме на

стику дії правових актів різного рівня ієрархії і перебувають нині багато невирішених в теорії і практиці питань. До них відносяться, наприклад, проблеми розходження між правилами законів і різних інструкцій органів виконавчої влади.

Інший комплекс неврегульованих питань законотворчості і правотворчості в цілому охоплює діяльність, яка передуює створенню проекту майбутнього нормативного акта. Мова йде про роботу наукових та інших державних органів, інститутів громадянського суспільства, пов'язаних з аналізом і перевіркою ефективності чинного законодавства, виявленням потреб у новому правовому регулюванні чи зміні раніше виданих нормативних актів, пошуком оптимальних шляхів вирішення існуючих у суспільстві проблемних ситуацій, включаючи усунення негативних наслідків науково-технічного прогресу і, в кінцевому результаті, прогнозуванням розвитку правової системи на певний період.

Коло питань наукового та інформаційного забезпечення нормотворчості, яке потребує законодавчого закріплення, є об'ємним. Варто відмітити потребу в законодавчому закріпленні питань організації, проведення і використання результатів соціологічних опитувань, експериментів у правовій сфері, а також обговорення законопроектів громадськістю.

Посиленню законності в сфері нормотворчості слугуватиме закріплення в такому законі не просто переліку найменувань правових актів і суб'єктів їх ухвалення, але й типологічної характеристики кожного виду. Це дозволить відобразити залежність між правовою силою акта, характером врегульованих ним відносин і специфікою норм, що в ньому містяться. Фіксація типологічних характеристик

кожного виду актів могла б сприяти, зокрема, вирішенню давно назрілого питання про допустимий ієрархічний рівень нормативних актів, що встановлюють правовий статус особи.

Ще один комплекс проблем, які бажано врегулювати, стосується рівня внутрішньої узгодженості, несуперечливості чинному законодавству. З цією метою в законі варто було б включити норму, якою закріпили б два правила: перше передбачає, що одна і та ж сфера суспільних відносин може регулюватися лише одним, а не декількома нормативними актами того ж рівня ієрархії; друге — регламентувати суспільні відносини, вже врегульовані нормативним актом, не у формі прийняття нового акта, а шляхом доповнення і змін раніше виданого. Варто також передбачити, що, якщо в нормативному акті передбачається задля його реалізації розробка інших підзаконних актів, то їх проекти повинні складатися одночасно з проектом основного нормативного акта [6, с. 43-45, 47-48].

Потребує також законодавчого врегулювання процедура ухвалення рішень на референдумах, оскільки детальна регламентація в законодавчій площині наразі відсутня. Розділ III Конституції містить положення про цей вид прямого народовладдя, але їх недостатньо.

Зазначимо, що законотворчий процес взагалі може бути поділений на два основні види — процес, що здійснюється верховною владою ініціативно, «згори», і процес, здійснення якого диктується верховній державній владі «знизу»; між ними, залежно від тих чи інших особливостей, розташовуються проміжні різновиди, що тяжіють до того чи іншого з цих видів. Існування законотворчого процесу двох таких видів пояснюється тим, що

в ході історичної еволюції верховна влада будь-якої держави опиняється завжди в одній із двох принципово різних ситуацій, залежно від того, на якій стадії перебуває розвиток вихідного протиріччя, яку лінію політичного розвитку — спадну чи висхідну проходить суспільство. Відтак робиться висновок, що регулярним і стабільним законотворчим процесом є вироблення законодавчих актів державним апаратом з ініціативи верховної влади, процес, здійснюваний «згори». У більшості випадків справа відбувається саме так. І навпаки, здійснення владою законодавчого процесу під диктовку «знизу» часто має характер ситуативний [1, с. 94; 7, с. 166].

Наступною проблемою законотворення є низька якість ухвалених законів. Моніторинг законодавчої бази, а також зміст законопроектів розкриває сталу залежність основних напрямів законотворення з програмними цілями політичних партій. Галузеве законодавство в частині внесення змін і доповнень, що їх ініціюють депутати від політичних партій, віддзеркалює мотивацію суб'єктів законодавчої ініціативи. Спільним для всіх таких об'єднань є прагнення до законодавчого забезпечення і правових гарантій їх діяльності.

Від скликання до скликання реєструється все більша кількість законодавчих ініціатив. Такі результати аналізу Громадянської мережі ОПОРА. Якщо під час III скликання Верховної Ради було внесено 6 046 ініціатив, то вже під час IV скликання їхня кількість становила 7 587, VI скликання — 8 159 ініціатив, натомість лише за три роки нинішнього VIII скликання було внесено 10 470 проектів законів та постанов.

Варто відзначити і наступний факт: якщо український уряд завжди

вносив приблизно однакову кількість ініціатив (від 909 до 844), а активність Президента навіть зменшилася (з 304 до 152 ініціатив), то саме народні депутати стали головними авторами (кількість ініціатив зросла з 4 833 до 9 474) все більшої кількості проектів законів та постанов. Таким чином, з огляду на вже існуючі статистичні дані, парламент навіть фізично не зможе розглянути всі подані ініціативи. Тому близько третини зареєстрованих законопроектів у парламенті нинішнього скликання досі опрацьовуються в профільних комітетах.

Окремим важливим питанням є також кількість прийнятих законопроектів у різних скликаннях парламенту. Якщо у кількісному співвідношенні під час кожного скликання приймалась приблизно однакова кількість законопроектів (*у межах 800 ініціатив*), то у відсотковому відношенні Верховна Рада нинішнього скликання значно відстає. Так, у період III скликання чинними стали **28%** законопроектів, IV — **23%**, VI — **20%**, натомість VIII — лише **12%**.

Якщо говорити про безпосередній показник депутатської успішності за три роки роботи Верховної Ради VIII скликання, то понад чверть прийнятих законопроектів свого співавторства можуть похизуватися **лише 18 народних обранців**. У свою чергу, за кількістю прийнятих законопроектів **лідерами стали: Віктор Галасюк (48 ініціатив), Олег Ляшко (41), Максим Єфімов (27), Віктор Кривенко (26), Оксана Продан (24), Олександр Третяков (22), Іван Вінник (22), Вадим Івченко (20), Ганна Гопко (19) та Тетяна Острікова (19).**

Проблема результативного ухвалення поданих законопроектів залишається актуальною для більшості

депутатів Верховної Ради. Але чи можливо якось покращити процес проходження законопроектів?

Саме з цією метою 22 червня 2017 року був зареєстрований проект Закону № 6640 про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо листа підтримки законопроектів).

У пояснювальній записці до ініціативи зазначено: «Законопроектом пропонується встановити, що законопроекти, зареєстровані народними депутатами, мають передаватись для подальшого розгляду комітетами Верховної Ради лише у випадку їх підтримки певною кількістю депутатів (пропонується — не менше кількості, необхідної для формування фракції) чи урядом». Таким чином, за задумом ініціаторів, пропонувані зміни зможуть розвантажити апарат та комітети Верховної Ради від «так званого законодавчого спаму», а також «сприятимуть підвищенню результативності роботи Верховної Ради та якості документів, які нею ухвалюються». Законодавці підкреслюють, що «вказані зміни не дискримінують ні окремих депутатів, ні окремих фракцій, оскільки при сумлінному відношенні їх до законодавчого процесу, кожний проект законодавчого акту має розглядатись як такий, що має перспективу для його схвалення більшістю від конституційного складу Верховної Ради».

Народні депутати України, безумовно, зловживають правом індивідуальної законодавчої ініціативи. Нерідко ініціатори проектів законів навіть і не намагаються шукати підтримки своїх колег, вважаючи, що вже сам факт реєстрації проекту є свідченням ефективності їхньої депутатської роботи.

І тому цей законопроект є актуальним, спрямованим на вирішення проблеми надмірної кількості індивідуальних законодавчих ініціатив [8]. Але згадана проблема має і зворотній бік — один законопроект має співавторами до сорока осіб, хоча спільна діяльність у такій ситуації є сумнівною. Співавтори «набивають» собі високі показники законотворчої активності.

Висновки. Законотворчість є однією з процедур реалізації повноважень парламенту. Актуальність її ефективного виконання зростає у зв'язку з прагненням євроатлантичної інтеграції, з одного боку, і фактичним станом неякісного (неузгодженого, пролобійованого, часто з порушенням вимог чинного законодавства) порядку закріплення уповноваженими суб'єктами народної волі. Ухвалення спеціального закону про нормативні акти зможе суттєво покращити ситуацію у разі закріплення в ньому вимог щодо: 1) рівня внутрішньої узгодженості (відповідності основному нормативному акту підзаконних та врегулювання однієї і тієї ж сфери суспільних відносин одним, а не декількома нормативними актами того ж рівня ієрархії); 2) роботи з підготовки проекту документа науковими та іншими державними органами, інститутами громадянського суспільства, пов'язаної з аналізом і перевіркою ефективності чинного законодавства; 3) переліку найменувань правових актів і суб'єктів їх ухвалення та типологічної характеристики кожного виду. Потребує додаткового законодавчого врегулювання питання проведення референдумів та раціонального співавторства народних депутатів як розробників тексту і змісту закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ганжуров Ю. Законотворча діяльність як комунікативний процес // Політичний менеджмент. 2005. № 2 С. 89-102.
2. Соляник К.Є. Правова основа діяльності Верховної Ради України // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21 травня 2009 року) / редкол.: Ю.П. Битяк, І.В. Яковюк, Г.В. Чапала. Харків: Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2009. С. 21-23.
3. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту — Верховної Ради України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 336 с.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2019)
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2019)
6. Поленина С.В. К разработке концепции закона о нормативных актах // Советское государство и право. 1985. № 5. С. 43-50.
7. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. — Київ: Парламентське видавництво, 2004. 519 с.
8. 3 роки Верховній Раді. Результативна законотворчість. URL: http://longread.org.ua/org/3-roky-vr_rezultatyvna-zakonotvorchist (дата звернення: 20.02.2019)

Словская И.Е.

Законотворчество: особенности и проблемы правового регулирования.

Аннотация. Проанализированы недостатки отечественного законотворческого процесса — теоретические пробелы правового регулирования и практику реализации нормативных положений. Установлено, что одной из причин несовершенного процесса разработки и принятия правовых актов является отсутствие специального закона по этой проблематике. Предложены конкретные предложения по содержанию такого документа. Отмечено, что требуют дополнительного законодательного урегулирования вопросы проведения референдумов и рационального соавторства народных депутатов как разработчиков закона.

Ключевые слова: закон, государство, общество, законотворчество, право, народный депутат, парламент.

I. Slovka

Law-making: features and problems of legal regulation.

Summary. The problems of the Ukrainian law-making process are analyzed — theoretical gaps in legal regulation and practice of norms' implementation. It is revealed that one of the reasons for the imperfect process of making and adoption of legal acts is the lack of a special law on this issue. Specific suggestions for the content of such a document are offered. It is stressed that an additional legislative regulation on the issue of holding referendums and rational co-authorship of MP as drafters of the law is necessary.

Keywords: law, state, society, law-making, law, MP, parliament.