

17. Політологічний енциклопедичний словник / К.: – Генеза, 1997. – 814 с;
18. Юридический энциклопедический словарь. / А. Я. Сухарев – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.
19. Энциклопедический юридический словарь [Под. общ. редакцией В. Е. Крутских]. – М.: ИНФРА, 1999 – 368 с.

* *Козенко Юлія Олегівна – аспірант кафедри теорії та історії держави і права ЛьвДУВС.*

УДК 340

Інна Терлецька *

ПРОЦЕДУРА ЗАКОНОПРОЕКТУВАННЯ ЯК СТРИЖНЕВИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

У статті аналізується законопроектна діяльність в Україні як самостійне складне процесуальне явище в межах законотворчого процесу, що здійснюється в чіткій послідовності його суб'єктами, має складну структуру та стадійність. Запропоновано, на основі дослідження існуючих теоретичних підходів та практики законотворчості, орієнтовну модель законопроектування із змістовною характеристикою його стадій.

Ключові слова: законопроектування, законотворчий процес, стадії законопроектної діяльності.

Терлецкая И. С. Процедура законопроектирования как стержневой элемент законотворческого процесса в Украине.

В статье анализируется законопроектная деятельность в Украине как самостоятельное процессуальное явление в рамках законотворческого процесса, которое осуществляется в четкой последовательности его субъектами, имеет сложную структуру и стадийность. Предложено, на основе исследования существующих теоретических подходов и практики законотворчества, ориентировочную модель законопроектирования с содержательной характеристикой его стадий.

Ключевые слова: законопроектирование, законотворческий процесс, стадии законопроектной деятельности.

Terletska I. S. Law Drafting Procedure as Core Element of the Lawmaking Process in Ukraine.

The article examines the legislative activities in Ukraine as an independent procedural phenomenon in the legislative process, which takes place in a clear sequence of its subjects, has a complicated structure and staging. The Author proposes, based on a study of existing theoretical approaches and practices of lawmaking, the approximate model of law drafting with substantial feature stage.

Keywords: law drafting, the legislative process, the stage of legislative activities.

Демократичні перетворення в Україні, масштабність державно-правових реформ, важливість передбачення нових процесів і тенденцій, що народжуються у державі, висувають якісно нові вимоги, спрямовані на підготовку зважених законодавчих рішень, вдосконалення системи вітчизняного законодавства. Динамічні зміни в усіх сферах суспільного життя України надають особливої актуальності вивченню процесу створення закону як основного регулятора суспільних відносин.

Це вимагає активізації наукових досліджень питань розвитку законотворчої діяльності, на сучасному стані якої позначаються деякі властивості перехідного суспільства, що призводять до її інтенсифікації.

Теоретичні напрацювання у сфері складного і багатоаспектного законотворчого процесу в Україні у вітчизняній юридичній науці характеризуються загальним підходом та обмеженістю системного аналізу його ключових елементів, головним з яких є законопроектування як самостійний вид юридичної діяльності та комплекс найважливіших стадій законотворчості, що має визначальний вплив на її кінцевий результат.

Досі законопроекування у такому контексті ніким не вивчалось. Однак саме законопроектну діяльність, на наш погляд, можна розглядати визначальним фактором забезпечення якості та ефективності майбутнього закону, вдосконалення законотворчості в цілому.

Поліпшення механізму законопроекування може бути пов'язане з виробленням досконалої стадійної моделі підготовки проектів законів, а саме, із запровадженням науково обгрунтованої системи послідовних стадій законопроекування, а також із визначенням конкретних завдань та змісту діяльності суб'єктів законопроекування на кожній із зазначених стадій. При цьому принципове значення має визначення меж законопроекування як завершеного процесу, що складається з окремих стадій, в рамках процесу законотворчого, оскільки це надасть змогу визначити цілісність цього явища та єдність його окремих елементів (стадій) як частини цілого.

Сучасна юридична література надає різноманітні схеми правотворчого процесу в цілому, різниця між якими проявляється лише у кількості та назвах стадій [1, с. 21]. Єдність поглядів простежується у тому, що всі вчені стверджують про стадійність правотворчості, змістом якої є послідовний, чітко визначений комплекс робіт уповноважених суб'єктів.

У свою чергу, найбільш обгрунтоване на сьогодні дослідження змістовної структури законотворчого процесу, яке базувалося на основі аналізу великої кількості теоретико-правових видань, на наш погляд, представлено у роботах О.Л. Копиленка та О.В. Богачової [2; 3]. Погоджуючись з позицією щодо чіткої структурованості законотворчого процесу, незупинного циклу його взаємопов'язаних етапів і стадій, представленою у названих дослідженнях, зазначимо також, що межі та зміст законопроектної діяльності визначаються першим етапом законотворчого процесу.

Слід звернути увагу на те, що у деяких юридичних джерелах стадії, безпосередньо пов'язані із законопроекуванням, навіть не згадуються при наведенні переліку стадій правотворчого чи законотворчого процесів. Наприклад, А.В. Поляков [4; с. 679] та В.І. Власов [5; с. 263-267] їх початок пов'язують із законодавчою ініціативою. З іншого боку, багато авторів, зокрема, Ю.А. Тихомиров [6; с. 179-185], Д.А. Керимов [7; с. 80], Р.Т. Мухаєв [8; с. 322], А.Ю. Олійник [9; с. 130-131], В.С. Нерсесянц [10; с. 315-322], А.М. Ришелюк [11; с. 83] та інші згадують окрему, так звану, проектну (підготовчу) стадію як складову правотворчої (законотворчої) діяльності. Зарубіжними науковцями виокремлюється передпарламентська стадія законотворчості (порядк із парламентською та післяпарламентською) [12; с. 52].

Існують розбіжності у поглядах щодо встановлення меж законопроектних стадій. Наприклад, Т.О. Дідич пропонує вважати початком нормопроектної стадії прийняття офіційного рішення про необхідність розробки закону (ця позиція також підтримується деякими вказаними вище авторами), а її завершенням – офіційний факт отримання законодавчим органом проекту закону (внесення проекту в порядку законодавчої ініціативи) [13; с. 109-110]. На наш погляд, не можна погодитися з такою позицією, адже «процедура поділяється на стадії за ознакою певного результативного компетентного діяння суб'єктів законопроекування» [14; с. 75-79]. А кожна з передуючих безпосередньому проектуванню закону послідовних «дослідницьких» форм діяльності має здійснюватися задля отримання конкретного результату для продовження на його основі іншої діяльності, що має завершитися підготовкою законопроекту.

Тож, вважаємо, що всі передуючі рішення про безпосередню розробку проекту законодавчого акта, так би мовити, дослідницькі заходи мають бути віднесені до стадій законопроекування як етапу законотворчого процесу, який закінчується до офіційного внесення проекту закону до парламенту в порядку законодавчої ініціативи. Адже найрозповсюдженішою в теорії та нормативно врегульованою є позиція, відповідно до якої законодавча ініціатива є першою стадією вже законодавчого процесу (законодавчої процедури – Розділ IV Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року N 1861-VI).

На основі аналізу існуючих підходів та практики законотворчого процесу процедуру законопроекування можна представити поділеною на такі стадії та підстадії за ознакою певного результативного діяння суб'єктів законопроекування (уповноважених державних органів, організацій та установ, органів місцевого самоврядування, наукових та дослідницьких центрів, політичних партій та громадських об'єднань, окремих фахівців – науковців та практиків, а також окремих громадян та груп громадян) :

формування ідеї закону

ретельне вивчення (на основі науково-прикладних, у тому числі юридичних, політологічних, соціологічних досліджень) й усвідомлення, на основі виникнення проблемної ситуації, суспільних відносин, що підлягають регулюванню, визначення цілей правового регулювання й очікуваного варіанту розвитку суспільних відносин, шляхів досягнення цих цілей; формування ідеї про правову норму, окремий законодавчий акт, спрямовані на врегулювання досліджуваної сфери життя; опублікування ідеї закону та її громадське обговорення; прийняття офіційного рішення щодо необхідності розробки конкретного закону з вузької сфери;

прогнозування законопроекування

систематичне дослідження (що складається з комплексу науково-прикладних, у тому числі юридичних, політологічних, соціологічних досліджень), що проводиться з метою одержання науково обґрунтованої інформації про майбутній стан, основні напрями, стадії й часові параметри розвитку державної політики, правової системи та правосвідомості, окремих галузей права та законодавства тощо; формування ідеї про концептуальні зміни у вітчизняному законодавстві, реформування чи вдосконалення регулювання окремих його галузей; опублікування результатів прогнозу та їх громадське обговорення; прийняття офіційного рішення про необхідність розробки базового закону (основ законодавства) чи пакету законів з регулювання комплексної сфери суспільних відносин;

планування законопроекування

встановлення порядку та черговості розробки законопроектів; формування планів законопроектних робіт, що визначають законопроектну стратегію на конкретний проміжок часу, а також безпосередніх виконавців – суб'єктів законопроекування; включення законопроекту згідно його терміновості до переліку коротко-, середньо- чи довгострокових планів та програм розвитку законодавства; надання офіційного доручення виконавцям щодо розробки законопроекту та її термінів;

підготовка проекту закону

комплекси заходів, об'єднані у підстадії:

організаційно-технічне забезпечення формування та діяльності робочої групи (складання і затвердження кошторису витрат на підготовку законопроекту; кадровий підбір та формування робочої групи з підготовки проекту закону; здійснення необхідних організаційних, інформаційно-пошукових та матеріально-технічних заходів по забезпеченню діяльності робочої групи);

підготовка концепції закону (розробка концепції майбутнього законодавчого акта на основі всіх необхідних для забезпечення її вимог досліджень; експертиза проекту концепції, її узгодження з науковцями та зацікавленими установами; опублікування концепції та її громадське обговорення; розгляд та затвердження уповноваженими органами);

розробка законопроекту (підготовка тексту законопроекту з використанням вимог та правил законодавчої техніки; опублікування законопроекту та його громадське обговорення);

погодження законопроекту із зацікавленими органами (погодження законопроекту з органами державної влади, до відання яких належать порушені у ньому питання);

експертиза законопроекту

проведення обов'язкової правової та інших видів спеціальних експертиз законопроекту, про необхідність яких прийняте окреме рішення; остаточне доопрацювання проекту.

На нашу думку, з метою оптимізації законопроектної діяльності, доцільно акцентувати увагу на необхідності наступних заходів в межах визначених законопроектних стадій:

на стадії формування ідеї закону – надання першочерговості, по відношенню до прогнозування, питанням формування ідеї спеціального законопроекту з вузьких питань (або його окремої норми); обов'язкове проведення ґрунтовних досліджень, що мають передувати прийняттю рішення про законодавче врегулювання окремих питань певної сфери суспільних відносин; вироблення методологічної основи та теоретико-прикладних рекомендацій щодо заходів, з яких має складатися ефективна діяльність по народженню ідеї нового закону; залучення науковців; оприлюднення ідеї спеціального закону та коректування висновків на основі консультацій з громадськістю;

на стадії прогнозування – встановлення особливості цієї стадії як такої, що результується у пропозиції по підготовці базових законів чи пакету законів з регулювання комплексної сфери суспільних відносин; вироблення, на основі прогнозних досліджень, стратегічних загальнодержавних документів, концепцій, програм розвитку різних сфер суспільних відносин, концепції розвитку законопроекування України, окремих галузей законодавства тощо;

обнародування ідеї майбутнього базового закону чи комплексного законодавчого регулювання суспільних відносин, їх громадське обговорення; розміщення питання офіційного прийняття рішень щодо розробки законопроектів перед стадією планування у зв'язку з включенням до планів робіт вже сформульованих назв законопроектів із встановленням виконавців та термінів розробки;

на стадії планування – запровадження розробки планів законопроектних робіт окремих органів державної влади, а також спільних (комплексних) планів законопроектних робіт органів законодавчої та виконавчої влади, Президента України на основі Державної програми законопроектних робіт; запровадження Методики визначення найбільш пріоритетних законодавчих ідей; залучення науковців до складання планів, їх оприлюднення, прив'язка напрямків науково-дослідницьких робіт до їх змісту; включення офіційного доручення виконавцям щодо розробки законопроекту та її термінів до цієї стадії як логічне її завершення;

на стадії підготовки законопроекту – врахування керівництвом державних органів компетентності, фахового рівня та законопроектувального досвіду кандидатів до складу робочої групи; визначення підготовки концепції та розробки законопроекту підстадіями однієї стадії законопроектування на основі їх поєднання фактором діяльності робочої групи; обов'язковість, при підготовці законодавчих актів, розробки їх концепції, вироблення Методики та відповідних критеріїв проведення її експертизи на предмет ефективності майбутньої роботи по складанню законопроекту та якості відповідного закону; погодження концепції із зацікавленими установами, науковцями, її опублікування та громадське обговорення; затвердження уповноваженими органами; підготовка законопроекту виключно на основі ретельно відпрацьованих та затверджених вимог та правил законодавчої техніки, його оприлюднення та громадське обговорення; обов'язкове узгодження інтересів зацікавлених суб'єктів щодо змісту розробленого проекту закону;

на стадії експертизи законопроекту – комплексне оцінювання проекту закону на основі запровадження у практику різних видів обов'язкових та спеціальних правових, інших науково-фахових експертиз; прийняття закону «Про кримінологічну експертизу»; створення при державних органах – ключових суб'єктах законопроектної діяльності постійно діючих груп наукових експертів-консультантів; нормативне врегулювання видів експертиз і випадків обов'язкового (більш розширеного) експертного аналізу законопроектів, законодавче закріплення питань проведення незалежної експертизи (наукової, фахової, громадської); унормування чіткого статусу експертних висновків (з метою їх обов'язкового врахування), встановлення вичерпних правил здійснення експертизи, її форми, змісту; виключення будь-якого тиску на експертів; вдосконалення кадрового та матеріально-технічного потенціалу офіційної експертної діяльності; створення універсального довідника для перевірки законопроектів з експертними вимогами до структури, тексту та змісту закону, відповідною нормативною базою, визначення його статусу як настільної книги не лише для експертів, але й для законотворців; проведення на цій стадії консультацій з громадськістю; поширення практики проведення експертного аналізу концепції законопроекту.

Представлена структура, стадійність законопроектного процесу, із змістовним переліком відповідних дій, що мають відбуватися на кожній зі стадій роботи по створенню законопроекту, є, так би мовити, найбільш раціональною, ідеальною побудовою його складових елементів. Це означає, що якісно підготовлений законопроект та ефективно законопроектування в цілому, на нашу думку, мають у своїй основі поступове та результативне проходження всіх означених заходів в межах виділених стадій.

На жаль, на практиці звичайно відбувається прискорений процес розробки законів, яким часто ігноруються ґрунтовні дослідження проблемної сфери суспільних відносин та правової системи взагалі, напрямків стратегічного розвитку українського законодавства, здійснення законопроектування на основі загальних, узгоджених всіма державними органами та зацікавленими особами міжвідомчих планів, широкого залучення до роботи наукових кіл, підготовки концепції закону та її експертизи, дотримання вимог правил законодавчої техніки, висновки обов'язкової правової експертизи та проведення інших спеціалізованих експертиз, консультацій з громадськістю на кожній із стадій законопроектування. Все це суттєво впливає на якість майбутнього закону.

Основними шляхами вирішення цього питання є унормування зазначених стадій та обов'язковості їх проведення всіма учасниками законопроектування законами «Про нормативно-правові акти» та «Про закони та законотворчу діяльність», а також формування професійної та

суспільної правосвідомості, в основі якої має знаходитись серйозне та відповідальне ставлення до проектного етапу законотворчої діяльності в Україні.

Забезпечення максимального дотримання основних вимог до законопроектної діяльності на кожній з визначених стадій сприятиме ефективності майбутніх законів і вітчизняного законодавства в цілому, що відіграватиме важливу роль в процесі розбудови правової державності та подолання кризових процесів у розвитку суспільства.

Список використаних джерел:

1. Соколова А. А. Социальные аспекты правообразования : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений» / А. А. Соколова. – Минск, 2003. – 38 с.
2. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с.
3. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / О. В. Богачова. – К., 2006. – 213 с.
4. Поляков А. В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций / А. В. Поляков. – СПб.: Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 864 с.
5. Власов В. И. Теория государства и права: Учебник для высших юридических учебных заведений и факультетов / В. И. Власов. – Ростов н/Д : Феникс, 2002. – 512 с.
6. Тихомиров Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с.
7. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 160 с.
8. Мухаев Р. Т. Теория государства и права: Учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – М. : «ПРИОР», 2001. – 464 с.
9. Правознавство: Підручник / А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, О. О. Підпригора; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 752 с.
10. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
11. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. / А. М. Ришелюк. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.
12. Мадер Л. Законодательная процедура и качество законодательства. Очерки методологии законотворчества / Луизус Мадер // Материалы первого конгресса европейской ассоциации содействия законодательству (Бельгия; 9 – 11 сентября 1993 г.). – С. 52 – 58.
13. Дідич Т. О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. О. Дідич. – К., 2006. – 215 с.
14. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории / Д. А. Ковачев. – М., 1977. – 113 с.

** Терлецька Інна Станіславівна – головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 340.134 (477)

Альона Шуліма *

СПОСОБИ ДІЇ ПРАВОВОЇ НОРМИ В ЧАСІ

У статті проаналізовано існуючі теоретичні напрацювання щодо способів дії правової норми в часі. Акцент зроблено на необхідності розмежування способів та принципів дії правової норми в часі. Уточнене розуміння способів дії правової норми подано у формі графіку та таблиці.

Ключові слова: темпоральна дія, способи дії закону (норми) в часі, зворотна дія, негайна дія, переживаюча (ультраактивна) дія.

Шуліма А. А. Способы действия правовой нормы во времени.

В статье проанализированы существующие теоретические наработки относительно