



О.І. Ющик*

ЗАКОН ПРО ЗАКОНИ: НЕОБХІДНІСТЬ І КОНЦЕПЦІЯ

Аналіз стану законодавчого процесу в Україні дає достатньо підстав стверджувати, що невідкладного вирішення потребує проблема правового регулювання *законодавчої діяльності*. Приймаючи майже щодня по кілька законів з різних питань, парламент невинувато довго залишає поза увагою проблеми законодавчого регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням самої законодавчої діяльності. Не в останню чергу така ситуація пояснюється недостатністю чіткого розуміння *необхідності* законодавчого регулювання даного предмета та *концептуальних* засад цього регулювання.

Очевидно, що існуючого конституційного і регламентного визначення законодавчого процесу виявляється не досить для повноцінного нормативно-правового регулювання законодавчої діяльності, про що свідчить практика численних конфліктів у сфері законотворення, порушень конституційних та регламентних вимог при прийнятті законів, а з іншого боку — низька якість багатьох законодавчих актів, труднощі в їх застосуванні судами та іншими органами і суб'єктами правовідносин. На це неодноразово зверталася увага авторами публікацій у юридичній літературі та фахівцями-практиками.

Отже, потреба підвищення якості нормативно-правового регулювання законодавчої діяльності не викликає сумніву. Даною потребою зумовлюється *необхідність* відповідного внесення змін у вказане регулювання; при цьому, однак, виникає проблема визначення характеру зазначених змін. Справді, чи означає названа необхідність більш детальне врегулювання законодавчої діяльності в Конституції України, чи ця необхідність зводиться до істотної зміни Регламенту Верховної Ради України, чи вона означає щось інше?

Відповідаючи на дане запитання, слід насамперед виходити з того, що існує *особливе предметне поле*, яке потребує *законодавчого* регулювання. Це поле складають загальні характеристики самого закону, як особливого виду правових актів, і нормативні вимоги до нього, а також нормативні вимоги до законодавчої діяльності, як специфічної юридичної діяльності. Зрозуміло, що даний предмет не може бути повністю врегульованим на конституційному рівні, оскільки конституція — не той акт, в якому вичерпно регулюється будь-яка *особлива* сфера суспільного життя, навіть така важлива як законодавча сфера. Він не є також предметом виключного регламентного регулювання, оскільки предметом регламенту Верховної Ради України визначено *порядок роботи* парламенту, а вимоги до закону стосуються не лише процесу його вироблення, а й дії закону, з якою має справу не тільки законодавчий орган.

Зважаючи на це, необхідність, про яку йшла мова, означає передусім *необхідність у законодавчому визначенні даного предметного поля*, простіше кажучи, необхідність існування *спеціального закону* про закони і законодавчу діяльність, який би став з'єднуючим містком між фрагментарним конституційним регулюванням цього предмета та його частковим і досить мінливим регламентним регулюванням.

Потреба у такому законодавчому акті в літературі обговорюється давно. Розглядаючи принцип верховенства закону як умову створення правової держави, реалізація якого передбачає удосконалення системи джерел права, її якісних і кількісних параметрів, І.Ф. Казьмін та С.В. Полєніна ще наприкінці 80-х років зазначали, що вирішення цього складного і комплексного завдання вимагає відповідного *законодавчого забезпечення*, і що важливий внесок у його вирішення могло б внести прийняття "Закону про закони", питання про видання якого ставилося неодноразово. В умовах демократизації суспільного життя, коли ускладнюються взаємовідносини між учасниками правотворчого процесу, відсутність повної правової регламентації питань, пов'язаних з цим процесом, на думку авторів, відбивається на якості й

© Ющик О.І., 2005

* завідувач центру теоритичних проблем законотворчості і порівняльного правознавства при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького, кандидат юридичних наук



ефективності права. При цьому вони зауважували, що у питанні, яким має бути закон, чи повинен він доповнюватися іншими актами, яке коло проблем ним вирішується, немає єдності думок¹.

Самі автори вважали найбільш прийнятним регулювання найважливіших питань підготовки, видання та дії усієї системи нормативно-правових актів єдиним законом на основі Конституції. Світова практика, зазначали вони, знає різні найменування такого акта. Наприклад, у Болгарії це Закон про нормативні акти 1973 р., в Угорщині — Закон про правотворчість 1987 р., у Румунії — затверджена декретом Державної ради Загальна методологія законодавчої техніки з підготовки та систематизації проектів нормативних актів, у Японії ще в 1898 р. було прийнято загальне положення про закони, у Ватикані з 1929 р. діє Закон про джерела права. Автори схилилися до назви — Закон про нормативно-правові акти СРСР або Закон про правотворчість².

Разом з тим, запропонована ними структура “Закону про закони”, на мій погляд, передбачає надто широкий предмет регулювання вказаного закону, зокрема, регулювання законом таких питань, як використання досягнень науки з метою підвищення ефективності нормативних актів, заходів щодо забезпечення ефективності нормативно-правових актів тощо. У 1995 р. групою авторів опублікований ініціативний законопроект про закони та інші нормативно-правові акти Російської Федерації з відповідними коментарями³.

Аналогічні підходи підтримувалися вітчизняними вченими-юристами. Відзначаючи наявність численних розбіжностей у галузевому законодавстві, В.І. Семчик стверджує, що найбільше недоречностей щодо юридичної сили закону викликає відсутність доктринального тлумачення і законодавчого визначення порядку застосування загальних і спеціальних законів. З метою поліпшення якості правотворчої діяльності, нагадує він, Ю.С. Шемшученко ще в 1993 р. висунув ідею розробки і прийняття закону “Про нормативно-правові акти” (Закон про закони), прийняття якого дасть змогу упорядкувати всю систему нормативно-правових актів, забезпечити більш високі вимоги до їх змісту, форми і наукового обґрунтування, а також підвищити ефективність реалізації цих актів⁴.

Питання розробки і прийняття названого законодавчого акта набуло в Україні практичного значення завдяки ініціативі групи провідних науковців утвореного в жовтні 1994 р. Інституту законодавства Верховної Ради України. У грудні 1996 р. проект Закону “Про закони і законодавчу діяльність”, в розробці якого брали участь доктори юридичних наук В.В. Копейчиков, М.І. Козюбра, Є.В. Назаренко, В.Ф. Опришко, ряд інших науковців та співробітників апарату Верховної Ради України, було внесено в порядку законодавчої ініціативи на розгляд парламенту.

Закон “Про закони і законодавчу діяльність” було прийнято Верховною Радою 14 вересня 2000 р. Однак, скориставшись правом вето, Президент України повернув його для повторного розгляду, запропонувавши скасувати цей Закон та “підготувати з урахуванням висловлених зауважень до розгляду Верховної Ради України проект єдиного кодифікованого закону про закони та інші нормативно-правові акти, в якому комплексно врегулювати всі питання нормотворчої діяльності”. Парламент, розглянувши повторно даний Закон у грудні 2000 р., ухвалив його “в новій редакції”, частково врахувавши пропозиції глави держави (зауважимо: Комітет з питань правової політики одногослосно рекомендував Верховній Раді подолати вето, а підтримали пропозицію повторно прийняти закон понад 260 народних депутатів України). Проте і щодо цієї редакції Закону глава держави скористався правом вето. Вдруге повторний розгляд Закону відбувся 11 липня 2001 р. і знову Верховна Рада України, частково врахувавши пропозиції Президента, прийняла його “в новій редакції”. Однак Президент 15 серпня 2001 р. в чергове повертає Закон для повторного розгляду, пропонуючи відхилити його, однак уже без пропозиції розробити “єдиний кодифікований акт”. Така сама доля спіткала й Закон “Про нормативно-правові акти”, який глава держави запропонував скасувати, скориставшись своїм правом вето.

¹ Див.: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. “Закон о законах”: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. - 1989. - № 12. - С. 3.

² Там само. - С. 3-4.

³ Див.: Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Е., Глушко Е.К. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. - 1995. - № 3. - С. 57-68.

⁴ Див.: Семчик В. Юридична сила закону // Вісник Академії правових наук України. - 1998. - № 4. - С. 23-27.



Оскільки проект Закону “Про закони і законодавчу діяльність” не був опублікований для широкого ознайомлення з ним юридичної громадськості, варто хоча б загальним чином охарактеризувати його зміст. У преамбулі Закону зазначено, що він визначає основні характеристики закону як правової основи усіх нормативно-правових актів, умови дії закону, порядок його зміни, суб’єктів та організаційно-правові засади законодавчої діяльності, а також вимоги щодо систематизації законів. Власне це є концентроване визначення предмета регулювання даного Закону.

Структура Закону складається з чотирьох глав та прикінцевих положень. У *першій* главі визначаються закон, його види, суб’єкти законодавчих повноважень, предмет законодавчого регулювання, юридична сила закону, гарантії конституційності законів, а також співвідношення закону й підзаконних нормативно-правових актів, закону й міжнародних договорів. Положеннями статей *другої* глави визначаються законодавча діяльність, її принципи, законодавчий процес, його суб’єкти, законодавча ініціатива та порядок її реалізації, встановлюються підстави для відхилення законопроекту; регулюються питання планування законодавчої діяльності, основні етапи підготовки, організації роботи та контролю за підготовкою проектів законів, проведення їх наукової експертизи; встановлюється загальний порядок розгляду проекту закону в парламенті та його прийняття, основні вимоги до закону, мова закону, вимоги щодо введення закону в дію, порядок підписання закону Президентом України та його повторного розгляду; визначаються особливості законів про ратифікацію міжнародного договору, законів про внесення змін до законів. У *третьій* главі Закону встановлюється порядок офіційного опублікування закону та набрання ним чинності; визначаються вимоги щодо чинності закону в часі, у просторі, щодо кола осіб, зворотної дії закону, припинення його чинності; регулюються питання щодо колізії законів, їх офіційного тлумачення та роз’яснення закону, а також усунення прогалин при застосуванні закону. Нарешті, *четверта* глава Закону присвячена питанням обліку, систематизації та видання законів.

Отже, Закон “Про закони і законодавчу діяльність” має досить широкий, проте чіткий і цілком самостійний предмет регулювання.

Слід зауважити, що до визначення предмета Закону, його загальної структури та більшості конкретних положень у Президента України зауважень не виникло, тому у парламенту не було достатніх підстав для відхилення даного Закону і розробки якогось “єдиного закону про закони та інші нормативно-правові акти”, що регулював би “усі питання нормотворчої діяльності”. Важко уявити обсяг цього “єдиного закону”, якщо не обмежувати формулювання його статей загальними фразами. Однак головне полягає в тому, що для створення такого закону немає й *теоретичних* підстав. Адже закон і законодавча діяльність належать до сфери функціонування *законодавчої* влади, а підзаконні акти і відповідна нормотворчість — до сфери діяльності глави держави та здійснення *виконавчої* влади на різних рівнях, в тому числі органами держави і органами місцевого самоврядування, не кажучи про локальну нормотворчість, яка також належить до “питань нормотворчої діяльності”. До того ж, вирішення питання щодо кількості законів у певній сфері та їх форми (кодифікований акт чи інший) — це виключна прерогатива парламенту, що *приймає* закони.

Через брак місця ми не зупинятимемося тут на всіх зауваженнях глави держави до названого Закону, проте деякі зауваження варто розглянути, оскільки вони зачіпають теоретичні проблеми законотворчості. Почнемо із зауваження щодо визначення *видів законів*. У Законі зазначено, що Основним Законом України є Конституція України. Далі закони поділяються на конституційні та звичайні. Особливим різновидом закону є закон, прийнятий всеукраїнським референдумом. Нарешті, серед видів законів названо Конституцію Автономної Республіки Крим, яка затверджується законом України.

Заперечення проти наведеної класифікації видів законів зводиться до того, що оскільки текст змін до Конституції, викладений у конституційному законі, стає невід’ємною частиною Конституції України і остання має з конституційними законами однакову юридичну силу, — запровадження подлу законів на Конституцію (Основний Закон) та конституційні закони “тільки ускладнює сприйняття Закону і навряд чи є доцільним, тим більше, що в теорії держави і права єдиний підхід до визначення конституційних законів відсутній”. При цьому не враховується, що внесенню змін до Конституції присвячено окремий розділ Конституції України, яким передбачено *різні процедури прийняття окремих законів*, предметом



яких є ті або інші *часткові* зміни положень Основного Закону.

Звичайно, з набранням чинності ці закони стають текстом Конституції (тому вони й називаються конституційними); однак вони не “розчиняються” в ній, залишаючись *відносно самостійними* актами щодо Основного Закону, які окремо від нього набирають чинності, вводяться в дію, мають свою назву, дату прийняття та інші реквізити. Щодо них існує можливість поставити питання конституційності їх прийняття, тоді як щодо Конституції така можливість виключається; конституційний закон, на відміну від Конституції, не може бути самостійним предметом змін. Парламент протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (ст. 158 Конституції), тобто приймати конституційний закон з одного й того самого питання, тощо. За змістом вказаної статті, Верховна Рада України, розглядаючи законопроект про внесення змін до Конституції України, приймає *самостійний закон*, а не Конституцію чи її “частину”.

Отже, існують достатні підстави для того щоб у *рамках законодавчого процесу* проводити відмінність між Конституцією та конституційними законами, так само як розрізняти закони первинні та закони про внесення змін до них. Зрозуміло, що за межами законодавчого процесу, тобто у сфері *застосування* закону ці відмінності зникають. Але ж Закон “Про закони і законодавчу діяльність” регулює відносини, пов’язані саме з *законодавчою діяльністю*, тому є цілком логічним, що класифікація законів у ньому виходить з предмета регулювання даного Закону.

Вважаючи нелогічним поділ законів на конституційні та звичайні (ординарні — О.Ю.), що приймаються парламентом у порядку загальної законодавчої процедури, глава держави водночас вказував, що у Законі “згадуються і кодекси — єдині зведені закони, і основи законодавства, причому питання щодо їх місця у системі законів у Законі ніяким чином не вирішено”. Отже, робив він висновок, “передбачена у Законі класифікація не є цілісною, універсальною та всеохоплюючою, єдиний критерій, який би дав змогу здійснити класифікацію всіх законів, у ній відсутній”.

Не важко помітити, що цим пропонується значно ускладнити класифікацію законів, зробивши її “універсальною і всеохоплюючою”. Щодо відсутності єдиного критерію класифікації всіх законів слід зауважити, що класифікація будь-яких об’єктів може здійснюватися за різними критеріями, а тому може існувати стільки класифікацій, скільки буде обрано її критеріїв; єдність же критерію важлива в рамках кожної окремої класифікації. З цієї точки зору поділ усіх законів на Конституцію та інші види законів є цілком слушним, оскільки Конституція України має визначення *Основного Закону*, тобто є *особливим видом* закону, відмінним від усіх інших законів, які не є *основними законами*. Тому законодавець повинен був відокремити Конституцію від інших законів, так би мовити, *теоретично* “винести її за дужки” загальної класифікації усіх інших законів (як це *практично* зроблено в Конституції України, в тексті якої усі закони протиставлені Конституції; зокрема, у ст. 8 Конституції прямо зазначено, що “закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй”).

Загальну класифікацію видів законів, за *винятком* Конституції України, проведено в Законі “Про закони і законодавчу діяльність” за *єдиним* критерієм, яким є *юридична сила* закону. За цим критерієм усі закони поділяються на: *конституційні*, що мають юридичну силу Конституції; *закони, прийняті всеукраїнським референдумом*; *звичайні* (ординарні) закони; *закон про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим*. Зрозуміло, що закон, прийнятий всеукраїнським референдумом, має відповідати Конституції України, проте він є вищим за юридичною силою, ніж звичайний закон парламенту. Щодо Конституції Автономної Республіки Крим, вона має відповідати не лише Конституції України, а й звичайним законам. Така класифікація видів законів теж не викликає заперечень. У цьому зв’язку необхідно звернути увагу, що ст. 155 Конституції передбачає не *прийняття* конституційних законів всеукраїнським референдумом, а їх *затвердження* (конституційний закон в усіх випадках *приймає* Верховна Рада України), що не одне й те саме.

Разом з тим закон, прийнятий всеукраїнським референдумом, названо *особливим різновидом* закону і вміщено в окремій частині статті Закону, очевидно, зважаючи на те, що у практиці національного



заколотворення не було ще жодного випадку прийняття такого закону, хоча *юридична можливість* існування даного виду законів передбачена Конституцією України. Крім того, *на відміну* від конституційних і звичайних законів, зазначений вид закону характеризується особливим суб'єктом його прийняття, і цей самостійний критерій класифікації (за суб'єктом прийняття закону) дає підстави виокремити вказаний вид законів у самостійну частину відповідної статті Закону "Про закони і законодавчу діяльність". Так само виділено в окрему частину статті Закону положення про затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, оскільки й у цьому випадку має місце особливий порядок прийняття закону, до того ж не конституційною більшістю, а не менш як половиною конституційного складу парламенту.

З іншого боку, кодекси та основи законодавства за наведеними вище критеріями класифікації є різновидами *звичайних* законів, прийнятих парламентом. За якимось *іншим* критерієм ("системності", "галузевої основоположності" тощо) можна, очевидно, "знайти місце в системі законів" також кодексам, основам законодавства тощо. Однак це була б уже *вторинна* класифікація законів, що дійсно ускладнить Закон без практичної потреби в цьому.

Взагалі, значна частина зауважень до Закону зводиться до того, що окремі його положення "обмежують" конституційні повноваження Президента України та "надають додаткові повноваження" Верховній Раді України. Характерним прикладом є заперечення проти визначення Законом переліку підстав, з яких глава держави повертає закон для повторного розгляду його парламентом. Такими підставами у Законі названо: суперечність закону Конституції України; невідповідність його визначенням Верховною Радою України засадам внутрішньої і зовнішньої політики; суперечність з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана парламентом; суперечність з чинними законами та невизначення Верховною Радою порядку вирішення колізій законів; інші підстави, обумовлені статусом Президента України, визначеним ст. 102 Конституції України. Вважаючи, що ні ст. 94, ні п. 30 ст. 106 Конституції ніяким чином не обмежують Президента України у підставах для застосування наданого йому права вето, глава держави стверджував, що запровадження у Законі переліку підстав для застосування права вето не відповідає цим нормам Конституції України. Окрім наведених вище, такими підставами можуть бути, на його думку, зокрема, економічна недоцільність закону, неможливість його виконання тощо, оскільки відповідно до ст. 94 Конституції, підписуючи закон, глава держави "бере його до виконання".

Очевидно, що в даному випадку має місце "вузкий", буквальный підхід до розуміння Конституції, який не враховує її загальних засад, визначених у частині другій ст. 6 та частині другій ст. 19 Конституції України. Проте остання не містить жодних застережень щодо можливості визначення законом підстав та способу здійснення повноважень глави держави (в тому числі повноважень у сфері законодавчої діяльності); навпаки, заперечення такого визначення означало б, по суті, *безпідставну свавільну реалізацію конституційних повноважень*, залежно від примхи уповноваженого суб'єкта (наприклад, ігнорування владним суб'єктом встановлених законом вимог щодо порядку реалізації ним права законодавчої ініціативи, порядку призначення або звільнення посадових осіб тощо). За цією логікою, такий суб'єкт опинився б фактично "по за законом".

Показовою у цьому зв'язку є справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб, вирішена 7 травня 2002 р. Конституційним Судом України, приводом для розгляду якої стало конституційне подання Президента України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої, третьої ст. 124 Конституції (зокрема, чи мають право суди загальної юрисдикції приймати до свого провадження і розглядати по суті позовні заяви про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади та звільняють з посад Президент або Верховна Рада України). На думку глави держави, такі заяви не підвідомчі судам загальної юрисдикції, оскільки Конституція не наділяє будь-який державний орган повноваженнями скасовувати чи тимчасово припиняти дії актів Президента України.

Конституційний Суд України, слухавши на частину другу ст. 19 Конституції, зазначив у



своєму рішенні, що “немає юридичних підстав вважати, що окремі норми Кодексу законів про працю України не можуть не застосовуватися до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України... Укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами, тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм”⁵.

Слід зазначити, що уявлення про відсутність у Конституції обмежень у підставах для застосування наданого главі держави права вето є помилковим: у згаданій ст. 19 Конституції прямо вказано, що органи державної влади (не виключаючи Президента України) зобов’язані діяти *лише на підставі, передбаченій Конституцією та законами України*. Загальною підставою, на якій здійснює свої повноваження глава держави, є його конституційний статус, визначений у ст. 102 Конституції. Зважаючи на це, підстави для застосування ним вето цілком логічно *обмежуються* у згаданому Законі лише тими, які зумовлюються статусом Президента України.

Виходячи із Закону “Про закони і законодавчу діяльність”, не можна було б розглядати як *законні підстави* для застосування вето, наприклад, “перевантаженість закону теоретичними викладками”, “невідповідність закону вимогам юридичної техніки” тощо, оскільки ці “підстави” не обумовлені статусом Президента як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Слід наголосити, що глава держави не приймає закони, а лише підписує їх, беручи до виконання, гарантуючи державний суверенітет, додержання Конституції, прав і свобод громадян, тощо.

За існуючої нерегульованості порядку підписання законів глава держави може вважати підставою для застосування вето *будь-який привід*, що й відбувається у випадку з даним Законом. Такого роду зауваження до зазначеного Закону наводять на думку, що суть справи не стільки в Законі, скільки у *боротьбі за визначальний вплив на парламентський законодавчий процес*, яка веде до звуження ролі парламенту в цьому процесі.

Наведений приклад свідчить про незаперечне політико-юридичне значення Закону “Про закони і законодавчу діяльність” для вітчизняної правової системи, який мав би стати *уніфікуючим законом* у сфері регулювання законодавчої діяльності, поряд з іншими законами, що регулюють окремі аспекти вказаної діяльності. До цих законів належать, зокрема: закон про всеукраїнський референдум, закон про міжнародні договори, Бюджетний кодекс України, закони про комітети та комісії Верховної Ради України, про статус народного депутата України, про державні програми, про воєнний та про надзвичайний стан, деякі інші закони, що містять відповідні положення, щодо регулювання відносин, які складаються в законодавчому процесі.

З цього випливає, що між конституційним і регламентним визначенням процедур парламентського законотворення існує широке коло відносин, які потребують регулювання *законом*. Однак справа при цьому не обмежується якимось одним “універсальним” законом; у законодавчому процесі України відбувається, на мій погляд, *поєднання принципів уніфікації та спеціалізації правового регулювання парламентського законотворення*. Проте навряд чи таке поєднання можна вважати свідомо обраним концептуальним підходом до правового регулювання парламентського законодавчого процесу; даний підхід складається загалом стихійно, про що свідчать багаторічна історія з прийняттям Закону “Про закони і законодавчу діяльність”, невдалі спроби ухвалення закону про регламент Верховної Ради України, неузгодженість або дублювання положень різних законів, які регулюють законодавчий процес.

Поза сумнівом, від раціональної структури законодавчого регулювання парламентського процесу значною мірою залежить визначення змісту закону про регламент та, з іншого боку, можливість удосконалення конституційного визначення парламентського законотворення. Сформувати таку раціональну структуру — одна з нагальних проблем удосконалення законодавчого процесу в Україні.

⁵ Див.: Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001-2002 / Відп. ред. П.Б. Євграфов. - К.: Юрінком Інтер, 2002. - С. 248-254.