

ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ НОРМОТВОРЧОГО ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСІВ

УДК 340.134:342.531.41

Аналізуючи законодавчу діяльність в Україні, необхідно вказати, що її кількісні показники відповідають загальносвітовим стандартам, але рідко підкріплені якісними. Одним із недоліків і причин неефективності є недостатнє правове врегулювання процесу прийняття законів. Постає потреба в прийнятті ряду нових законів, у першу чергу Закону “Про нормативно-правові акти” й Закону “Про закони і законодавчу діяльність”. При цьому Закон “Про нормативно-правові акти”, що повинен урегулювати загальні питання правотворчого процесу, має пріоритетне значення, оскільки на його основі повинні прийматися всі інші спеціальні законодавчі акти в цій сфері.

Проблемами правової основи правотворчого й законодавчого процесів займалися А. Заєць, С. Назаренко, С. Горьова, Л. Кривенко, А. Ришелюк, В. Шаповал. Однак у працях учених, як правило, йдеться про Конституцію України та про регламент парламенту як правову основу законодавчого процесу. Мають місце й дослідження законопроектів, покликаних урегулювати правотворчий та законодавчий процеси, але ці праці аналізують законопроекти, які вже були на розгляді у Верховній Раді України. Наукові дослідження нових законопроектів “Про закони і законодавчу діяльність” і “Про нормативно-правові акти”, які готуються до першого читання Верховною Радою України, відсутні.

Мета даної статті – правовий аналіз законопроектів “Про закони і законодавчу діяльність” і “Про нормативно-правові акти”.

На даний час у Верховній Раді України знаходяться законопроекти “Про закони і законодавчу діяльність” і “Про нормативно-правові акти”. Важливість указаних проектів законів не можна переоцінити, але постають проблеми, які не дозволяють швидко прийняти ці закони, й, у першу чергу, це обставини, пов’язані з якістю самих законопроектів. Наприклад, 18 грудня 2006 року у Верховній Раді України був зареєстрований новий законопроект “Про закони і законодавчу діяльність”, у ньому переважно відтворений текст Закону України “Про закони і законодавчу діяльність”, останній варіант якого був прийнятий Верховною Радою України попереднього скликання 22 грудня 2005 р. і повернутий Президентом України для повторного розгляду. При повторному розгляді 15 березня 2006 року Закон не був прийнятий Верховною Радою України, що призвело до його скасування.

У даний час в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який встановлював би вимоги щодо розроблення нормативно-правових актів, їх прийняття, набрання ними чинності, обліку, системи, видів, ієрархії та нормопроєктувальної техніки. Основоположні засади щодо нормативно-правових актів устанавлюються Конституцією України. Крім того, в даній сфері діють: постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року №3547-IV “Про Регламент Верховної Ради України”, укази Президента України від 30 березня 1995 року №270/95 “Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами й іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України”, від 10 червня 1997 року №503/97 “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності”, від 15 листопада 2006 року №970/2006 “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України”, постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року №915 “Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України”, від 6 вересня 2005 року №870 “Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України” й інші законодавчі акти.

Проект закону “Про нормативно-правові акти” складається з восьми глав – “Загальні положення”, “Види, форми та ієрархія нормативно-правових актів”, “Техніка нормопроєктування”, “Засади нормотворчого процесу”, “Державна реєстрація, систематизація та офіційне оприлюднення нормативно-правових актів”, “Реалізація нормативно-правових актів”, “Прикінцеві положення”, “Перехідні положення” і спрямований на реалізацію конституційних положень щодо створення ефективної системи законодавства, встановлення єдиних загальнообов’язкових вимог до розроблення, прийняття та реалізації нормативно-правових актів, сприяння упорядкуванню і підвищенню якості нормотворчої діяльності, стабілізації та систематизації законодавства й на цій основі – зміцнення законності та правопорядку, утвердження принципу верховенства права, забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод людини та їх ефективного захисту [1, с.1 – 19].

Статті 2, 3 проекту закону “Про нормативно-правові акти” визначають сферу застосування закону й суб’єктів нормотворення.

Положення другої глави відображають окремі конституційні норми й положення про види, форми та юридичну силу нормативно-правових актів.

Третя глава проекту заслуговує на особливу увагу. Це пов’язано з тим, що нормотворча техніка як система вимог і способів створення найбільш доцільних за формою і досконаліх за структурою, змістом і викладом

нормативно-правових актів, безпосередньо пов'язана з додержанням вимог на всіх стадіях нормотворчого процесу.

Відповідно до статті 29 законопроекту нормотворчий процес – спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів та їх прийнятті (виданні). Нормотворчий процес регулюється Конституцією України, цим Законом, іншими законами та прийнятими відповідно до них підзаконними нормативно-правовими актами.

Положення відповідних глав проекту, що визначають загальні вимоги до певних стадій нормотворчого процесу, побудовано за класичними принципами нормотворчості, притаманними демократичній правовій державі. Дотримання цих вимог сприятиме створенню більш якісної системи всієї нормативної бази. Важливо зазначити, що неабияку роль у нормотворчості відіграє одна з її ключових стадій – розгляд та експертиза проектів актів. Цьому присвячено шосту главу. Відповідно до статті 41 проекту з метою забезпечення якості й обґрунтованості нормативно-правового акта, своєчасності його прийняття (видання), виявлення можливих негативних наслідків його дії проводиться експертиза проекту нормативно-правового акта. Крім того, доречно виписана норма про обов'язкову правову експертизу проектів нормативно-правових актів.

Однак, проаналізувавши даний законопроект, постала низка зауважень до нього. Насамперед залишається не зрозумілим, як будуть співвідноситись між собою вказаний законопроект і проект закону “Про закони і законодавчу діяльність”. Виходячи з теоретичних основ, логічно було б, щоб ці законопроекти співвідносились як загальний та спеціальний, оскільки законотворення є частиною нормотворчого процесу й покликане формувати основу правової системи.

У першу чергу, не можна погодитись із таким положенням: нормотворчий процес здійснюється за процедурою, що складається зі стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, якими є:

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) нормотворча ініціатива й підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) експертиза проекту нормативно-правового акта;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкта нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акта;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 7) набрання чинності нормативно-правовим актом;

8) введення нормативно-правового акта в дію.

Зі змісту статті 30 зрозуміло, що всі передбачені стадії складають структуру нормотворчого процесу та є обов'язковими для проекту нормативно-правового акта, однак у такому разі виникає сумнів у доцільності закріплення деяких із них.

Викликають зауваження, як стадії нормотворчого процесу, планування нормотворчої діяльності; підготовка проекту нормативно-правового акта; експертиза проекту нормативно-правового акта; внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкта нормотворення; набрання чинності нормативно-правовим актом; введення нормативно-правового акта в дію.

Планування нормотворчої діяльності юридична наука, перш за все, розглядає як принцип нормотворчого процесу. Планування нормотворчого процесу спрямовується на створення цілісної, науково обґрунтованої системи права й повинно забезпечувати послідовність підготовки, розгляду та прийняття нормативно-правових актів, координацію діяльності суб'єктів нормотворчої ініціативи й використання в цій діяльності результатів наукових досліджень.

Планування здійснюється на певний термін (1 рік, 5 років), однак не можливо передбачити всі ті суспільні відносини, які потребуватимуть нормативно-правового врегулювання. Якщо виходити зі змісту законопроекту, то можна буде суб'єктом нормотворення реалізувати своє право нормотворчої ініціативи, навіть якщо прийняття нормативно-правового акта не передбачене планами нормотворчої діяльності. Значна кількість проектів нормативно-правових актів, а саме законопроектів, виходячи зі змісту норм чинного законодавства, норм Конституції України, може готуватися непланово, що допускається і даним проектом, і, тим не менше підлягає розгляду суб'єктом нормотворення, а тому не зрозуміло, чому автори законопроекту включили планування нормотворчого процесу до стадій нормотворення.

Згідно з пунктом 2 частини 1 статті 30 проекту нормотворча ініціатива й підготовка проекту нормативно-правового акта об'єднані в одну стадію нормотворення, однак нормотворча ініціатива чомусь передуює підготовці тексту проекту нормативно-правового акта, що є нелогічним. Відповідно до статті 32 проекту нормотворча ініціатива – офіційне подання за визначеною процедурою суб'єктами нормотворчої ініціативи проектів нормативно-правових актів.

Змісту стадії нормотворчої ініціативи відповідає стадія внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкта нормотворення, яка проектом розглядається як окрема.

Ще однією окремою стадією нормотворчого процесу пропонується визнати експертизу проекту нормативно-правового акта, яка, відповідно до положень вищезазначеної статті проекту, має передувати внесенню проекту нормативно-правового акта на розгляд суб'єкта нормотворення. Однак експертиза не є єдино можливим варіантом апробації положень проекту нормативно-правового акта, а відтак її проведення не може вважатись обов'язковою окремою стадією нормотворчого процесу. До того ж у подальших статтях даного законопроекту (зокрема, в статтях 40 і 42) допускається можливість проведення експертиз уже після внесення проекту нормативно-правового акта на розгляд суб'єкта нормотворення, що створює суперечність, зокрема, з положеннями статті 30, в якій передбачено цю стадію.

Відповідно до статті 30 проекту двома останніми стадіями нормотворчого процесу є набрання чинності нормативно-правового акта та введення нормативно-правового акта в дію. Однак тут мова йде про оприлюднення нормативно-правового акта та набрання ним чинності. Потреби в розрізненні двох окремих стадій немає. Окремі зауваження викликає і стаття 52 проекту, яка не вказує, яким саме законом мають визначатись особливості підписання законів Президентом України.

Доречно в законопроекті розмежовано нормотворчі ініціативу та пропозицію, оскільки реалізувати право нормотворчої ініціативи, в тому числі законодавчої, можна тільки офіційним внесенням уповноваженим на те суб'єктом проекту нормативно-правового акта до нормотворчого органу.

На основі викладеного доцільно статтю 30 проекту закону "Про нормативно-правові акти" викласти в такій редакції: Нормотворчий процес здійснюється за процедурою, що складається зі стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, якими є:

- 1) підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 2) нормотворча ініціатива;
- 3) розгляд проекту нормативно-правового акта;
- 4) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 5) введення нормативно-правового акта в дію.

Викладене свідчить, що положення даного проекту щодо стадій нормотворчого процесу й інші, пов'язані з ними, положення потребують нового концептуального осмислення та істотної переробки. Також доцільно, щоб законопроект відобразив і особливості законодавчого процесу, адже для одних нормативно-правових актів розробка проекту нормативно-правового акта буде першою стадією створення, а для законодавчого процесу розрізняють і законопроектний процес, що відпо-

відає потребам оптимізації законодавчого процесу й існуючим у науковій юридичній літературі розробкам [2, с.19].

Аналіз законодавства, що регулює здійснення законодавчої діяльності, дозволяє зробити висновок про те, що діюче законодавство фрагментарно забезпечує її регулювання. Правового регулювання потребують як змістовні, так і процесуальні аспекти, діяльності законодавчого органу й усіх інших учасників законотворчого процесу. Необхідно нормативне визначити всі стадії законотворчого процесу, процедур підготовки, оформлення, внесення законопроектів, прийняття закону й набрання ним чинності. Адже “закон це нормативний акт, який має особливий юридичний статус, він має особливий предмет законодавчої діяльності. Отже, ми цілком переконані в тому, що потрібен спеціальний закон, який визначить правовий статус закону як основного акту, акту вищої юридичної сили, який визначить особливу законодавчу процедуру, що характерна для законодавчого органу, для ухвалення законодавчих актів, який визначить специфічні гарантії конституційності законів. Тобто – ту сферу, яка характерна саме для закону і яка далеко не повною мірою визначається під час створення інших нормативних актів” [3, с.19].

Законопроект “Про закони і законодавчу діяльність” визначає основні характеристики закону як правової основи всіх нормативно-правових актів, умови дії закону, порядок його прийняття і зміни, суб’єктів та організаційно-правові засади законодавчої діяльності, а також вимоги щодо систематизації законів, і визначає принципи законодавчої діяльності, обов’язкові стадії законодавчого процесу, загальний порядок реалізації законодавчої ініціативи, підстави для відхилення законопроекту. Особливо слід наголосити на вимогах проекту щодо планування законодавчої діяльності, розробки державних програм розвитку законодавства, перспективних і поточних планів законодавчих робіт і вимог до них. Актуальними є пропозиції щодо наукової експертизи законопроектів [4, с.1 – 11].

Законопроект складається з чотирьох глав, а саме: глави 1. “Закон – нормативно-правовий акт вищої юридичної сили”; глави 2. “Засади законодавчої діяльності”; глави 3. “Чинність і дія закону. Тлумачення та роз’яснення закону”; глави 4. “Облік, систематизація і видання законів”.

У даному проекті дано визначення законодавчої діяльності, зазначені її принципи, розкрито поняття “законодавчий процес” та “стадії законодавчого процесу”, кожну зокрема.

За законопроектом основу законодавчої діяльності становить законодавчий процес – діяльність визначених законом суб’єктів, що включає логічно завершені етапи (стадії) і здійснюється за встановленою Конституцією України і законами процедурою, пов’язана з поданням до органу

законодавчої влади законопроектів, розглядом, прийняттям (змінюю, припиненням чинності) і введенням у дію законів, а також із формуванням єдиної системи законодавства України.

Обов'язковими стадіями законодавчого процесу є:

- 1) законодавча ініціатива;
- 2) підготовка проекту закону до розгляду його Верховною Радою України;
- 3) розгляд проекту закону Верховною Радою України;
- 4) прийняття та визначення умов введення в дію закону;
- 5) підписання прийнятого Верховною Радою України закону Президентом України;
- 6) набрання чинності законом.

Однак є певні зауваження до даних положень, насамперед, доцільно першу стадію законодавчого процесу назвати не законодавча ініціатива, а реалізація права законодавчої ініціативи, адже законодавча ініціатива – це право уповноважених на те суб'єктів, а не обов'язок. Зі змісту статті 18 законопроекту можна зробити висновок, що право законодавчої ініціативи реалізується шляхом подання проекту закону на розгляд Верховній Раді України. Відповідно, не зрозуміло, для чого відокремлено як окрему стадію підготовку проекту закону до розгляду його Верховною Радою України, тим більше, що таку підготовку статтею 26 законопроекту віднесено до розгляду проекту закону у Верховній Раді України.

Наступне зауваження стосується пункту 4 статті 16 законопроекту, а саме – що розмежовано прийняття законів і визначення умов введення їх у дію, що не відповідає частині п'ятій статті 94 Конституції України, зі змісту якої зрозуміло, що умови набрання законом чинності визначаються в самому законі.

Також не зрозуміло, яке місце в структурі законодавчого процесу займає стадія обнародування (промульгації) закону, яка включає в себе підписання та оприлюднення законів.

На основі викладеного доцільно частину 2 статті 16 проекту закону “Про закони і законодавчу діяльність”, яка визначає структуру законодавчого процесу, викласти в такій редакції:

Обов'язковими стадіями законодавчого процесу є:

- 1) реалізація права законодавчої ініціативи;
- 2) розгляд проекту закону Верховною Радою України;
- 3) прийняття закону;
- 4) обнародування закону.

Наступне зауваження, викладене у висновку науково-дослідного відділу на проект закону “Про закони і законодавчу діяльність”, а саме – недоцільними вважаються положення статті 20 проекту, якою вста-

новлюються “підстави” для відхилення Верховною Радою України законопроектів. Щоправда, в ч.3 цієї статті зазначено, що в разі відсутності цих “підстав” парламент має розглянути законопроект по суті й прийняти щодо нього рішення відповідно до цього Закону, а в ч.4 ст.26 передбачено, що за результатами розгляду законопроекту Верховна Рада України може “відхилити проект закону із зазначенням причин відхилення”. Однак у разі прийняття цих положень і заміни ними існуючих нині положень Регламенту Верховної Ради України щодо рішень, які приймаються за підсумками розгляду законопроектів, виявиться, що:

1) Верховна Рада має здійснювати окремий розгляд кожного законопроекту на предмет наявності передбачених у статті 20 “підстав” для його відхилення;

2) у разі відсутності “підстав” для відхилення законопроекту він все одно може бути відхилений після нового його розгляду по суті, але лише за умови зазначення причин відхилення.

У такий спосіб збільшується кількість обов’язкових стадій для розгляду кожного законопроекту й скасовується існуюча за чинним Регламентом можливість автоматичного відхилення законопроекту в тому разі, коли інші пропозиції щодо його подальшої долі не підтримані належною кількістю народних депутатів. Результатом буде невинуватена бюрократизація процесу розгляду законопроектів і накопичення на розгляді кожного складу парламенту тисяч законопроектів, щодо яких після їх розгляду на пленарному засіданні не прийнято ніякого рішення (за чинним Регламентом такі проекти вважаються відхиленими). Отже, статтю 20 проекту слід вилучити, а статтю 26 належно відкоригувати [5, с.4].

Окрім того, пункт 4 статті 30 законопроекту містить перелік підстав для застосування Президентом України права вето, а саме: суперечність прийнятого закону Конституції України, невідповідність його визначеним Верховною Радою України засадам внутрішньої і зовнішньої політики, суперечність міжнародним договорам України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, суперечність чинним законам (за відсутності визначення Верховною Радою України порядку вирішення колізії законів), інші підстави, що обумовлюються статусом Президента України, визначеним статтею 102 Конституції.

Це не відповідає статті 94, пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України, які жодним чином не обмежують Президента України в підставах для застосування до закону права вето. Як свідчить практика, крім наведених у проекті, підставами застосування главою держави права вето можуть бути неможливість виконання закону, його економічна недоцільність тощо. Отже, пункти 4 і 5 статті 30 проекту закону “Про

закони і законодавчу діяльність” не відповідають положенням статті 94 Конституції України.

Не відповідає і частині п’ятій статті 94 Конституції України положення частини третьої статті 34 проекту, що закон, у якому не передбачено строк набрання ним чинності, набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

Частина третя статті 30 законопроекту передбачає, що підписаний Президентом України закон має бути офіційно оприлюднений в державних електронних засобах масової інформації (телебачення, радіомовлення) шляхом повідомлення про підписання закону Президентом України з викладом його змісту або основних положень. Зі змісту цієї норми випливає, що автори законопроекту під оприлюдненням розуміють повідомлення про підписання главою держави закону з викладом його змісту або основних положень. Стаття 33 законопроекту вказує, що офіційне опублікування здійснює Верховна Рада України.

Однак сутність оприлюднення, як стадії законодавчого процесу, полягає в розміщенні від імені держави повних текстів прийнятих нормативно-правових актів у спеціально визначених для цього виданнях [6, с.64 – 65].

Офіційне опублікування є лише формою оприлюднення і не можна закріплювати оприлюднення шляхом повідомлення про підписання закону за Президентом України, а офіційну публікацію – за парламентом. Опублікування нормативно-правових актів є найнефективнішою формою доведення до відома громадян змісту правових норм, а також найоптимальнішою формою для забезпечення реальності презумпції знання закону. Отже, саме оприлюднення і здійснюється шляхом публікації.

З вищевказаного, можна зробити висновки, що законопроекти “Про закони і законодавчу діяльність” і “Про нормативно-правові акти” потребують ґрунтовного вдосконалення, що ще може зробити законодавчий орган, оскільки ці проекти готуються до першого читання у Верховній Раді України.

Прийняття вищевказаних законопроектів дозволить удосконалити законодавчий процес, що дасть змогу ліквідувати певну безсистемність розвитку законодавства, внутрішню суперечливість у регулюванні суспільних відносин, безадресність і декларативність деяких із них, хиби юридичної техніки та недостатню наукову обґрунтованість. Відсутність чіткого нормативного врегулювання законодавчого процесу в Україні позначається, насамперед, на якості самих законів.

Наукове дослідження сприяє проведенню нових наукових розвідок, присвячених удосконаленню правової основи законодавчого процесу.

1. Проект Закону України “Про нормативно-правові акти” // www.rada.kiev.ua.

2. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура // Право України. – 2002. – №5.
3. Назаренко Є.В.. Теоретичні і прикладні питання законодавчого регулювання нормотворчості. Основні засади проекту закону “Про закони і законодавчу діяльність” // Вісник Програми сприяння Парламентові України. – 1997р. – №6.
4. Проект Закону України “Про закони і законодавчу діяльність” // www.rada.kiev.ua.
5. Висновок на проект закону “Про закони і законодавчу діяльність” // www.rada.kiev.ua.
6. Сидельников И.П. Доступность закона: Правовое информирование граждан. – Минск: Наука и техника, 1992.

Legin L.

The Legal Regulation of Standart Creation and Legislative processes.

This article deals with the investigation of Law Basement of Legislative process actual aspects and problems of law projects «Laws and Legislative Activity» and «Legislative – Legal acts».

Keywords: Law Project, Standard Creating Process, Standardization – Legal Process, Legislative Act, Legislative Process, Law, Stages of Legislative Process.