

УДК 340.134

Л. М. Лєгін

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНІВ

Постановка проблеми в загальному вигляді. Аналізуючи законотворчий процес України, необхідно зазначити, що його кількісні показники відповідають загальносвітовим стандартам, однак вони досить часто не підкріплені якісними показниками. Парламент України перевантажений законопроектами, котрими вносяться зміни до законів України. З першого погляду ця тенденція може видатись позитивною, однак такі зміни в більшості випадків пов'язані не з розвитком суспільних відносин та своєчасним реагуванням законодавця, а з якістю вже прийнятих законів та частою колізійністю з іншими законодавчими актами. Основними причинами такої неефективності є недостатнє правове регулювання процесу прийняття законів та низька якість законопроектів, що подаються на розгляд парламенту.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Питання правової регламентації процесу прийняття законів вивчали такі українські дослідники, як О. Ющик, А. Олійник, Л. Кривенко, В. Шаповал та інші. Більшість науковців вказують на фрагментарне правове забезпечення законотворчого процесу, яке містить конституційно-правові норми та норми парламентської процедури. Саме тому актуальним напрямком у дослідженнях є нормативно-правове регулювання законодавчого процесу, вивчення законопроектів «Про нормативно-правові акти» і «Про закони і законодавчу діяльність» та їх змісту.

Постановка завдання. Мета дослідження – сучасний стан правової регламентації процесу прийняття законів та формування системи нормативно-правових актів регулювання законодавчої діяльності.

Вклад основного матеріалу дослідження. Основу нормативно-правового регулювання законодавчого процесу становить Конституція України [1, с. 35]. Її норми, які визначають законодавчий процес, можна поділити на декілька груп. Важливою є група конституційних норм, які визначають процес розгляду законів та їх прийняття. Вони мають вагоме значення, оскільки їх недотримання в законодавчому процесі є підставою для визнання закону неконституційним. Також Конституція України складає правову основу позапарламентської стадії законодавчого процесу – підписання Президентом України закону та застосування ним права вето (ч. 2, 3 ст. 94 Конституції України).

Наступна група конституційних положень, які стосуються законодавчого процесу, може бути умовно названа конституційними нормами щодо законодавчої компетенції Верховної Ради України. До цих норм належать п. 3 ч. 1 ст. 85, де закріплено повноваження парламенту приймати закони, та ст. 92, якою окреслено перелік питань, котрі можуть вирішуватись виключно законами України [2]. Особливим комплексом конституційних норм є ст. 154–159 Конституції, які встановлюють правила щодо внесення до неї змін.

Чітка регламентація процесу прийняття законів передусім сприяє стабільності законів. Наявність стабільності закону свідчить про високий рівень культури законотворення, реалізацію законності й забезпечення відкритості та гласності у прийнятті державних рішень (їх втіленням є і закон) [3, с. 96].

Регулює законодавчу процедуру Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 2010 р. з останніми змінами 2012 р. На даний час іншого нормативно-правового акта, який би здійснював регулювання процесу прийняття законів, немає. Відтак постала потреба у прийнятті низки нових законів, які слугували б орієнтиром для суб'єктів законодавчого процесу під час здійснення ними своїх законодавчих повноважень. Першочергово це закони України «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність». Окрім того, Закон «Про нормативно-правові акти» повинен урегулювати загальні питання нормотворчого процесу та мати пріоритетне значення, оскільки на його основі повинні прийматися всі інші спеціальні законодавчі акти в цій сфері. Наприклад, в Японії ще в 1898 р. було прийнято Загальне положення про закони, в Італії в 1942 р. – Загальне положення про закони, в Азербайджані в 1999 р. – Закон про нормативні правові акти, в Білорусі у 2000 р. – Закон про нормативні правові акти Республіки Білорусь, в Узбекистані у 2000 р. – Закон про нормативно-правові акти. У Болгарії діє Закон про нормативні акти, в Угорщині – Закон про правотворчість.

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який установлював би вимоги щодо розроблення нормативно-правових актів, їхнього прийняття, набрання ними чинності, обліку, системи, видів, ієрархії та нормопроєктувальної техніки. Таку роль, на нашу думку, мав би виконувати Закон України «Про нормативно-правові акти», що закріплював би основні положення теорії права щодо цих джерел права з метою підвищення якості нормативно-правових актів держави. У Верховній Раді України на розгляді перебуває та готується Комітетом із питань правової політики до другого читання законопроект «Про нормативно-правові акти», який у першому читанні було прийнято 20 травня 2011 р. Важливість цього нормативно-правового акта не можна переоцінити, однак постають проблеми, які не дозволяють швидко його прийняти, насамперед це обставини, пов'язані з його якістю. Як альтернативний 15 грудня 2010 р. було зареєстровано проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409-1, автором якого є народний депутат К. Ляпіна.

Головною метою законопроекту «Про нормативно-правові акти» № 7409 є створення ефективної системи законодавства шляхом встановлення єдиних загальнообов'язкових вимог до розроблення і прийняття нормативно-правових актів, сприяння упорядкуванню та підвищенню якості нормотворчої діяльності, стабілізації й систематизації законодавства.

Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409 складається з преамбули, семи розділів та 72 статей. Законопроектом уперше визначаються види нормативно-правових актів, система та ієрархія нормативно-правових актів, встановлюються порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроєктувальної техніки, а також визначаються способи вирішення колізій нормативно-правових актів [4].

Схвальною є присутність норм-дефініцій, розміщених у ст. 1 розділу 1 у проекті. Ця спроба правової детермінації є позитивною, однак залишені поза увагою всі наукові напрацювання в теорії права у сфері нормотворчості. Це стосується визначень закону, нормативно-правового акта, систематизації, аналогії права, аналогії закону, нормотворчого процесу, нормотворчої ініціативи, законодавства, підзаконного нормативно-правового акта. Так, за законопроектом, «закон – нормативно-правовий акт, що приймається Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом, який регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення статусу, загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів таких відносин та відповідальності за порушення зазначених правил». Із такого визначення не зрозуміло, про які статус та відносини йдеться і чому відсутня у визначенні основоположна ознака закону – найвища юридична сила.

Наступне визначення в законопроекті, яке викликає зауваження, це: «законодавство України – утворена на ієрархічній основі система нормативно-правових актів та міжнародних договорів України». У такому значенні можна говорити про систему нормативно-правових актів України, а не про законодавство, яке є сукупністю нормативно-правових актів найвищої юридичної сили та ратифікованих Україною міжнародних договорів, угод тощо.

У ст. 6 законопроекту до законів віднесено Конституцію України – Основний Закон України; кодекси України; закони України. Однак не зрозуміло, де знаходяться в цій системі закони, що вносять зміни до Конституції та ратифіковані Україною міжнародні договори, угоди. У ст. 8 вказано, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають вищу юридичну силу. Тобто міжнародні договори, ратифіковані Україною, повинні бути включені до системи законів у ст. 6 законопроекту [4].

Структура законопроекту є прийнятною, автором охоплено всі аспекти нормотворчого процесу, а основний недолік полягає в незалученні до розробки тексту законопроекту провідних науковців теорії права.

Відповідно до висновку Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409 текст проекту потребує концептуального переосмислення та комплексної переробки. Водночас усі слушні положення даного проекту можуть бути використані в подальшій законопроектній роботі з відповідної тематики [6].

Що стосується альтернативного проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409-1, то його недоліки були очевидними. Цей законопроект складався з назви та восьми статей: 1) набрання чинності нормативно-правовими актами; 2) офіційне оприлюднення нормативно-правових актів; 3) збереження текстів нормативно-правових актів на офіційних веб-сайтах; 4) реєстрація нормативно-правових актів; 5) єдиний державний реєстр нормативно-правових актів; 6) офіційне оприлюднення актів, що впливають на дію або чинність нормативно-правових актів або їх зміст; 7) вимоги до сайтів; 8) прикінцеві положення [5]. У законопроекті відсутні положення про конструкцію, структуру й інші обов'язкові елементи нормативно-правових актів та вимоги законодавчої техніки. Тому цілком справедливо, що цей законопроект було відхилено.

Таким чином, вести мову про якісні зміни законодавства України не можна, оскільки закон, на основі якого вони повинні прийматися, є недосконалим, відірваним від наукової доктрини та юридичної техніки.

18 грудня 2006 р. у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект «Про закони і законодавчу діяльність». У ньому переважно було відтворено текст Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», останній варіант якого було прийнято Верховною Радою України 22 грудня 2005 р. і повернуто Президентом України для повторного розгляду. Під час повторного розгляду 15 березня 2006 р. закон не було прийнято Верховною Радою України, що призвело до його скасування. Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» № 2763 від 18 грудня 2006 р. було відкликано 23 листопада 2007 р. Будь-якого іншого законопроекту «Про закони і законодавчу діяльність» станом на сьогоднішній день не зареєстровано.

Таким чином, в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який установлював би вимоги щодо розроблення всіх нормативно-правових актів, їхнього прийняття, набрання ними чинності, обліку, системи, видів, ієрархії та нормопроєктувальної техніки. Єдині основоположні засади щодо нормативно-правових актів установлюються Конституцією України.

Аналіз законодавства, що регулює здійснення законодавчого процесу, дозволяє зробити висновок про те, що чинне законодавство фрагментарно забезпечує його регулювання. Правове регулювання потребують як змістовні, так і процесуальні аспекти діяльності законодавчого органу й усіх інших учасників законодавчого процесу. Необхідно нормативно визначити всі стадії законодавчого процесу, процедуру підготовки, оформлення, внесення законопроектів, прийняття закону та його промульгації. Адже закон – це нормативно-правовий акт, який має особливі юридичний статус і предмет законодавчої діяльності. Отже, ми цілком переконані в тому, що потрібен спеціальний закон, який визначить правовий статус закону як основного нормативно-правового акта, акта 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 та яка далеко не повною мірою визначається під час створення інших нормативно-правових актів.

Надзвичайно позитивним зрушенням у правовому регулюванні законотворчого процесу є прийняття Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 2010 р. Саме цей нормативно-правовий акт спрямований на регламентацію законодавчої процедури. У демократичних країнах процес, за допомогою якого парламент приймає певні рішення, має визначальне значення для визнання їх легітимності суспільством. Усе більше держав стає на шлях демократичного розвитку, вищі органи державної влади цих країн установлюють демократичні процедури діяльності, які раніше не були нормою в суспільстві. У цій ситуації визнання громадянами легітимності парламентських рішень набуває особливо важливого значення як для законодавчого органу, так і для країни в цілому. Представницький характер парламенту означає, що для реалізації представництва суспільних інтересів у законодавчому органі парламентські рішення повинні визнаватися біль-

шістю суспільства. В іншому випадку парламент може втратити довіру населення та його підтримку в майбутньому. Це особливо небезпечно з огляду на структурне становлення демократичних інститутів влади в перехідних суспільствах, оскільки парламент у них є органом влади, на який покладена відповідальність за створення законодавчого поля, яке б сприяло розвитку принципів верховенства права та громадянського суспільства.

Для того щоб законодавчі акти були дієвими й ефективно регулювали відносини між органами державної влади, вони передусім повинні сприйматися в суспільстві як такі, що ухвалені згідно з установленими легітимними процедурами. Інакше існує ризик масового недотримання новоприйнятих законів. Особливо це стосується ситуації, коли процес ухвалення законів є хаотичним і погано організованим; тоді в суспільстві може сформуватися думка, що члени парламенту не здатні професійно налагодити ефективну законотворчу роботу.

Легітимність новоприйнятих законів є надзвичайно гострим питанням не лише для парламентів, що не мають усталених процедур, але й для тих, які за наявності регламенту не дотримуються його положень. У суспільстві не буде мотивації для дотримання законодавчих положень, якщо парламент, що їх ухвалює, не може чи не хоче дотримуватися власних норм.

Таким чином, визнання рішень парламенту суспільством значною мірою залежить від визнання того, що парламент дотримується належного порядку прийняття рішень на основі усталених і прозорих норм.

Питання легітимності парламентських рішень є актуальним не лише для суспільних груп, але й для інших урядових інституцій. Якщо парламент порушує процедуру, виконавча чи судова гілка влади можуть визнати його рішення нелегітимними, що матиме катастрофічні наслідки для ефективного впровадження нового й дотримання чинного законодавства [7, с. 6–7].

Ідеальну систему нормативно-правових актів, яка б здійснювала повне правове регулювання законодавчого процесу, можна побудувати таким чином:

1. Основний Закон держави (Конституція України).

2. Закони («Про закони і законодавчу діяльність» та «Про нормативно-правові акти», «Про науково-правову експертизу законопроектів», «Про Регламент Верховної Ради України», а також закони, які визначають правовий статус суб'єктів законодавчого процесу, «Про Президента України», «Про статус народного депутата», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Верховну Раду України», «Про Кабінет Міністрів України» та інші).

3. Підзаконні нормативно-правові акти (Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» та інші відомчі нормативно-правові акти).

Висновки і перспектива подальших розробок. Відсутність чіткого нормативно-правового регулювання законодавчого процесу в Україні негативно впливає на його здійснення. На законодавчому рівні відсутні визначення як загалом нормотворчого, так зокрема й законодавчого процесів, їх принципів і стадій. Виникла потреба поставити наукові розробки в галузі правотворчості на законодавчий рівень, оскільки плюралізм учасників законодавчого процесу все частіше перехо-

дить у правовий нігілізм та дилетантизм. Наслідком такого становища є низька якість нормативно-правових актів, у тому числі й законів.

Таким чином, спираючись на вищезазначене, можна стверджувати таке:

– відсутність нормативно-правового регулювання законодавчого процесу в Україні має наслідком незлагоджену систему законодавства та низький рівень ефективності роботи парламенту в межах здійснення ним законодавчої функції;

– для належного нормативно-правового забезпечення законодавчого процесу в Україні необхідно забезпечити чітке правове регулювання нормотворчого й законодавчого процесів шляхом прийняття законів «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні»;

– вдосконалення організаційно-правових і процесуальних засад прийняття законів дасть змогу усунути непослідовність, хаотичність, суперечливість, порушення закономірностей побудови системи законодавства.

Література

1. Андрусів Л.М. Правова основа законодавчого процесу в Україні / Л.М. Андрусів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2007. – № 1. – С. 35–39.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
3. Монастирський Д.А. Забезпечення стабільності закону у законотворчості / Д.А. Монастирський // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 2. – С. 95–101.
4. Про нормативно-правові акти: проект Закону України № 7409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc.
5. Про нормативно-правові акти: проект Закону України № 7409-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc2.
6. Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc2.
7. Грищук С. Призначення регламенту в сучасних парламентах / С. Грищук, Е. Рахімкулов // Вісник програми сприяння Парламенту України. – К., 2003. – С. 6–7.

Анотація

Легін Л. М. Нормативно-правова регламентація процесу прийняття законів. – Стаття.

У даній статті досліджуються проблеми правової регламентації процесу прийняття законів і сучасний стан системи правових норм, які забезпечують законотворчий процес. Наголошується на важливості прийняття законів України «Про нормативно-правові акти» і «Про закони і законодавчу діяльність». Акцентується увага на потребі постановлення наукових розробок у галузі правотворчості на законодавчий рівень, оскільки плюралізм учасників законодавчого процесу все частіше переходить у правовий нігілізм та дилетантизм.

Ключові слова: законотворчість, законотворчий процес, законодавчий процес, закон, регламент, система нормативно-правових актів.

Аннотация

Легин Л. М. Нормативно-правовая регламентация процесса принятия законов. – Статья.

В данной статье исследуются проблемы правовой регламентации процесса принятия законов и современное состояние системы правовых норм, обеспечивающих законотворческий процесс. Подчеркивается важность принятия законов Украины «О нормативно-правовых актах» и «О законах и законодательной деятельности». Акцентируется внимание на необходимости возведения научных исследований в сфере правотворчества на законодательный уровень, поскольку плюрализм участников законодательного процесса все чаще переходит в правовой нигилизм и дилетантизм.

Ключевые слова: законотворчество, законотворческий процесс, законодательный процесс, закон, регламент, система нормативно-правых актов.

Summary

Legin L. M. Legal regulation of the process of laws' adoption. – Article.

The problems of legal regulation of the process of laws' adoption and modern state of the system of legal norms that maintain law-creative process are investigated in the given article. The importance of the adoption of the Laws of Ukraine "On Norm-legal Acts" and "On Laws and Law-Making Activity" is given. The attention is concentrated on the need of setting scientific workings out in the sphere of law-creativity on the legislative level since the pluralism of the participants of legislative process more often is transformed into legal nihilism and dilettantism.

Key words: law-creativity, law-creative process, law-making process, law, regulations, system of norm-legal acts.

УДК 342.53(477)

І. Є. Словська

УСТАНОВЧО-НОМІНАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. В період розвитку української державності виникає потреба аналізу повноважень парламенту як єдиної законодавчої інституції. Окрім, власне, права ухвалювати закони й контролювати їх виконання, Верховна Рада України реалізує важливі установчо-номінаційні повноваження зі створення органів виконавчої і судової влади, інших інститутів держави. Досягнення ефективної реорганізації державного апарату можливе за умови виваженої інформаційно-аналітичної діяльності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розробку окремих аспектів установчо-номінаційних повноважень парламенту здійснювали С. К. Бостан, О. В. Олькіна, О. В. Скрипнюк, В. Є. Чиркін та інші науковці. Водночас багато проблемних питань є предметом наукових дискусій і потребують подальших досліджень.

Метою написання статті є характеристика участі Верховної Ради України у формуванні органів держави та висловлення авторських зауважень з приводу доцільності й конкретних напрямків вдосконалення законодавчого регулювання окресленої проблеми.

Виклад основного матеріалу. Розгляд кадрових питань розпочинається з внесення до Верховної Ради відповідного подання (пропозиції) уповноваженим суб'єктом. Таким є Президент при призначенні і звільненні парламентом Голови Національного банку України та членів Центральної виборчої комісії; спікер у разі призначення і звільнення Голови та членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради, членів Ради Національного банку, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, суддів Конституційного Суду, а також призначенні членів Вищої ради юстиції. Повноваження членів останньої інстанції у разі порушення присяги, скоєння аморального вчинку, визнання недієздатними або обмежено дієздатними, наявності незнятої чи непогашеної судимості припиняються парламентом згідно з рішенням Вищої ради юстиції про наявність підстав і оцінки таких фактів [1, ч. 2 ст. 18; 2, абз. 4-5 п. 3.2. мотивувальної частини].