

УДК 342.52

КУЛЬТУРА ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РОЗПОДІЛУ ВЛАД

Гриб О.М., к.і.н., доцент., Корецька Є.В., ст.викладач.

Азовський регіональний інститут управління при Запорізькому державному університеті

Здобуття Україною незалежності ознаменувалось відмовою від доктрини гегемонії Верховної Ради над рештою державних органів, сприйняттям доктрини поділу єдиної державної влади на три гілки - законодавчу, виконавчу, судову [1]. Побудова моделі єдиної державної влади за принципом її поділу становить нове явище в конституційній правотворчості України, практиці її державотворення. Без розмежування функцій і повноважень різних органів влади, певного порядку їхніх взаємовідносин не може бути ні панування права, ні правових законів, ні більш того їхнього верховенства.

Можна назвати п'ять основних видів правотворчості: законотворчість, підзаконну правотворчість, локальну нормотворчість місцевого самоуправління, безпосередню правотворчість, договірну нормотворчість. Законотворчість є законодавчий процес, присвячений стадіям та діям для підготовки, обговорення, прийняття законів [2].

Вирішення державотворчих проблем зумовлюють потребу у вдосконаленні законодавчого процесу в напрямі його демократизації і відповідності економічним та соціально - політичним умовам життя суспільства. Необхідно визнати: правотворча робота законодавця не завжди здійснюється на основі глибокої та всебічної розробки назрілих соціальних проблем. Законотворчість передбачає наявність у законодавців не лише загальної культури, але й вимагає від них спеціальних знань, певних навиків, оволодіння мистецтвом формування законодавчих актів.

Поліпшення законотворчої роботи повинно здійснюватись у взаємозв'язку з удосконаленням системи та форм діяльності комітетів Верховної Ради України, які фактично є сполучною ланкою між суб'єктами права законодавчої ініціативи та сесійними засіданнями парламенту. Згідно зі своїми повноваженнями комітети українського парламенту вправі рекомендувати до прийняття чи відхилення той чи інший законопроект. Проте вони позбавлені можливості відхилити його до внесення на розгляд парламенту в зв'язку з низьким рівнем підготовки. Надання таких повноважень позитивно позначилося б на процесі законодавчої діяльності в цілому. До того ж існує нагальна потреба прийняття Закону про регламент Верховної Ради, який певною мірою має розвинути конституційні принципи і положення парламентського права. З усіх держаних інституцій саме парламент України має сталий найнижчий рівень довіри до себе з боку населення (електорату). Законодавчий орган, якому довіряє менше 10% громадян, не може реально бути незалежною і повноправною гілкою влади.

Очевидним залишається той факт, що в державному механізмі ще не відпрацьовано процес участі населення у вирішенні важливих законодавчих проблем. Розраховуючи певним зарядом соціальної інформації, суспільна думка суттєва перш за все на етапі виявлення суспільної потреби в прийнятті закону, його зміні чи відміні. Компетентно відпрацьованої, юридично кваліфікованої процедури в цьому випадку не існує. Парадоксальним є те, що висловлюючи незадоволення "елітизацією" політики і навпаки, погоджуючись з тим, що всі люди повинні мати рівні можливості впливати на політику влади, більшість громадян, тим часом, не поспішає використати цю можливість. Демократія сприймається сьогодні населенням не в дусі здатності впливати на прийняття рішень, а як здатність брати участь у виборах.

Планування законопроектної роботи, вдосконалення і забезпечення ефективного механізму розробки і прийняття законодавчих актів за своєю суттю мають відповідати законодавству Європейського Союзу. Оскільки в найближчі 5 - 10 років передбачається виконання парламентом України значного обсягу робіт, практично створення нової системи законодавства і права, то ймовірно, що протягом цього часу відбуватиметься інтенсивний розвиток інфраструктури парламенту, широке залучення до законопроектних робіт органів виконавчої та судової влади, наукових установ, навчальних закладів, істотне зміцнення законодавчих основ діяльності парламенту [3].

Не викликає заперечення той факт, що якість нормативного регулювання суспільних відносин залежить від якості системи законодавства. Нашому суспільству належить усвідомити, що неправовий закон не повинен мати загальнообов'язкової сили. Загальнообов'язковим може бути лише правовий закон, бо він

втілює необхідну справедливість, свободу, формальну рівність, тобто право, як таке. У діючій Конституції жодного разу не згадується цей термін. У державі є законодавчий орган, йому і належить функція правотворчості. Ця функція закріплена принципом розподілу влад. Ми ж маємо делеговане законодавство, коли не один парламент займається творенням права, ця функція делегується найрізноманітнішим чиновницьким структурам. Недопустимість делегованого законодавства в майбутньому не зафіксована, на жаль, Конституцією України [4]. Вона закріплює лише вихідні позиції законодавчого процесу.

Приймаючи законодавчий акт, особливу увагу, на наш погляд, слід приділяти додержанню методології прийняття закону: потребі і соціальному інтересу в такому законі; цілям, які досягатимуться з допомогою закону; достатності засобів, якими запроваджується закон; визначенню конкретних адресатів закону; системі контролю за його виконанням [5]. Підвищення якості правових рішень, зведення до мінімуму кількості неефективних нормативних актів - постійне завдання законодавця. Будь-яка помилка тягне за собою невиправдані матеріальні витрати, порушення інтересів громадян. У перехідній державі соціально - демократичної орієнтації в процесі правотворчості мають бути вироблені такі юридичні норми, які максимально відповідали б загальнолюдським принципам права. Для цього сама правотворча діяльність повинна підпорядковуватись певним керівним засадам - принципам гуманізму, демократизму, збереження національної самобутності та інтернаціоналізму, науковості, технікою юридичної досконалості [6]. Доречно підкреслити у зв'язку з цим, що деякі з законів України - "Про національні меншини", "Про державну службу", "Про іноземні інвестиції" та ін. були оцінені експертами не просто як такі, що відповідають кращим стандартам, а як інноваційні для політико - правового процесу у світі в цілому [7].

Аналіз чинного українського законодавства вказує на стійку тенденцію кількісного зростання законодавчого масиву. Інститутом законодавства Верховної Ради України розроблено проект Концепції розвитку законодавства України на 1997-2005 роки. Основна мета - сприяння парламенту в здійсненні його законодавчої діяльності на плановій основі [8].

Систематична робота з наближення законодавства України до міжнародних стандартів відбувається в Україні тільки в окремих сферах. Слід розпочати систематичний аналіз вже діючого законодавства України на відповідність прийнятим міжнародним договорам. Ці питання можна розв'язати доопрацювавши проекти законів України "Про закони та законодавчі акти в Україні", "Про нормативні правові акти в Україні". Останній, зокрема має регламентувати єдині правила прийняття решти нормативних актів. Одна з причин того, що українські юристи змушені працювати в недосконалому законодавчому полі, як наголошувалось на семінарі в Києві 2002 року "Актуальні проблеми нормопроектної діяльності в Україні", - відсутність єдиних імперативних правил нормотворчої діяльності [9].

Відсутність належної взаємодії владних структур є перепоною нормального розвитку законодавчого процесу. Необхідна плідна, узгоджена праця державних інституцій і структур громадянського суспільства, наукових і навчальних установ юридичного профілю для створення необхідних умов ефективного функціонування норм Конституції. Звертаємо увагу на важливу роль у забезпеченні якості нормативної продукції експертизи. Проект закону на експертизу направляє замовник (Президент, Уряд, Міністерства, місцеві органи влади і управління, корпорації і фірми, підприємства), а розроблювач доопрацьовує його після зауважень експертів. Слід підкреслити те, що Міністерством юстиції України вже підготовлено та погоджено в наукових установах концепцію експертизи проектів нормативно - правових актів [10].

Сучасну організацію і технологію опрацювання даних, що охоплює використання нових методів, фіксацію і попередню підготовку інформації, зберігання, запобіжне дублювання інформації на випадок пошкодження оригіналу і т. ін. дозволила впровадити системна інформатизація законотворчого процесу в українському парламенті. Її впровадженням зроблено, на наш погляд, важливий крок до скорочення технологічного циклу законодавчого процесу. Стало можливим прогнозування наслідків введення нових нормативних актів, підвищення продуктивності праці в нормотворчій діяльності [11].

Варто окреслити й інші наболілі проблеми законотворчого процесу: необхідність створення термінологічного словника законодавства, системи юридичної адаптації законодавства, впровадження практики відслідковування нових нормативних актів і оперативного внесення поправок.

Нам належить створити державу, основу на авторитеті і розподілі різних гілок влади, чіткому формулюванні законів. Не треба, проте, впадати в крайність, вважаючи, що досить прийняти хороші розумні закони, як найскладніші проблеми суспільства будуть вирішені.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р.-К.: Преса України, 1997. - 80с.

2. Общая теория государства и права: Академ. курс в 2-х т./Под ред. М.Н. Марченко. Т.2 Теория права. - М.: Изд-во "Зерцало", 1998. - 656с.
3. Конституційне право України /За ред. В.Ф. Погорілка.- 3-тє вид.-К.: Наук думка, 2002. - 732с.
4. Патей - Братасюк М. Неправовий закон як особлива форма несвободи: українська специфіка. - Тернопіль, 1999.- 28с.
5. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства // Право України .-1998.- № 6.- С.69 -72.
6. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави.-5-вид, зі змінами: Навч посіб.-К.:Атіка,- 2001.-176с.
7. Білоус А. Політико - правові системи :світ і Україна: Навч. посіб.-К.: Асоціація молодих українських політологів і політиків, 1997. - 200с.
8. Опришко В. Актуальні проблеми парламентської реформи // Право України.-2001.-№8.- С.21-25.
9. Капіца Ю. Інформаційно - правовий простір // Юридичний вісник України. -2000.- №39.-С.26-28.
10. Станік С. Оптимізація нормотворчої діяльності, як правового засобу утвердження прав і свобод людини // Право України -1999. -№5. -С. 3-7.
11. Швець М. Системна інформатизація законотворчого процесу // Вісник Академії правових наук України. -2000.- №2 (21).- С. 3-11