

УДК 340.134

Погорелов Є.В.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРО ФОРМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Реформування законодавства України, створення його якісної системи є однією з умов ефективності правового регулювання, досягнення правопорядку в суспільстві. Проте якість чинних нормативно-правових актів не залишається незмінною. З розвитком, зміною і виникненням нових суспільних відносин вони можуть втрачати певні якісні властивості. У зв'язку з цим виникає потреба у постійному їх удосконаленні, яке здійснюється у певних формах. Все це зумовлює актуальність дослідження означеної проблеми.

На нашу думку, удосконалення законодавства – це діяльність компетентних органів держави по підтриманню якісного стану законодавства (якості його змісту і форми) у відповідності з потребами розвитку суспільних відносин, яка спрямована на забезпечення ефективності правового регулювання. Така діяльність охоплює створення нових якісних нормативно-правових актів, а також “усунення” або “пом'якшення” неякісних властивостей чинного законодавства. Разом з тим необхідно встановити, які саме види юридичної діяльності є формами удосконалення законодавства.

На нашу думку, критеріями визначення форм удосконалення законодавства слід вважати:

по-перше, безпосередній (прямий) або опосередкований (непрямий) вплив певних видів діяльності на якісний стан законодавства;

по-друге, об'єкт удосконалення, в якості якого можуть виступати: 1) зміст і форма проектів нормативно-правових актів; 2) зміст і форма нормативно-правових актів, які були прийняті, але ще не вступили в юридичну силу (тобто ще не набрали чинності); 3) зміст і форма чинних нормативно-правових актів.

Виходячи з цих критеріїв, до форм удосконалення сучасного законодавства України можна віднести:

- обговорення проектів нормативно-правових актів;
- узгодження проектів нормативно-правових актів;
- експертизу нормопроектів;
- підписання законів Президентом України;
- державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів відповідними органами юстиції;
- новелізацію та ревізію чинних нормативно-правових актів;
- скасування незаконних чинних нормативно-правових актів;
- офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів;
- припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями;

систематизацію нормативно-правових актів.

Охарактеризуємо зазначені форми обговорення проектів нормативно-правових актів. Таке обговорення може відбуватися на різних етапах правотворчості; як на етапі підготовки проекту нормативно-правового акта, так і на етапі розгляду і прийняття нормативно-правового акта в правотворчому органі (видання нормативно-правового акта) [22, с.318-321]. Попереднє обговорення проекту може відбуватися в різноманітних формах з участю відповідних органів держави, місцевого самоврядування, наукових установ тощо. В необхідних випадках проект може бути опублікований у засобах масової інформації для публічного обговорення. В юридичній літературі підкреслюється необхідність повернення до практики всенародного обговорення найбільш важливих законопроектів [23, с.130-131]. Досить цікавою є практика обговорення законопроектів з використанням «Інтернету».

В Україні таке обговорення стало можливим завдяки комп'ютерному сайту «Обговорення законопроектів в Інтернеті» (www.zakon.com.ua) [25, с. 3], що безумовно, сприятиме їх удосконаленню за наявності відповідних конструктивних коментарів вчених, політиків, суддів, адвокатів, державних службовців тощо.

Найбільш вагомим є обговорення нормпроектів у правотворчому органі на другому етапі правотворчості, зокрема, при розгляді законопроектів у Верховній Раді України. Таке обговорення є обов'язковим і супроводжується внесенням передбачених Регламентом Верховної Ради України пропозицій, поправок до законопроектів [27] в процесі їх 1-го, 2-го, 3-го читання. В першому читанні законопроект обговорюється і приймається як основа майбутнього закону. В другому читанні обговорюються всі внесені пропозиції до законопроекту у вигляді поправок. В другому читанні проект може бути прийнятий як закон. В третьому читанні дороблений (із врахуванням поправок) і редакційне відпрацьований закон приймається остаточно. Таке офіційне обговорення проектів є однією з важливих форм удосконалення законодавства, яка безпосередньо впливає на якість його змісту і форми.

Узгодження проектів нормативно-правових актів з зацікавленими органами та організаціями відбувається, як правило, у формі візування проектів і супроводжується також внесенням зауважень та пропозицій.

Слід зазначити, що є підстави розрізняти такі види узгодження проекту нормативного акта як внутрішнє узгодження (між відповідними «структурними підрозділами певного правотворчого органу») та зовнішнє узгодження (між певними правотворчими та іншими органами).

Для забезпечення реалізації майбутніх законів, пов'язаних з матеріальними витратами, економічними гарантіями передбачено згоду уряду на такі законопроекти. Згода (або незгода) Кабінету Міністрів на «витратні» законопроекти оформлюється у вигляді висновків уряду щодо даного проекту. Дача таких висновків також може розглядатися як узгодження нормпроектів.

Експертиза проектів нормативно-правових актів, як правило, здійснюється після завершення роботи над підготовкою проекту. Як справедливо підкреслюється в юридичній літературі, розробникам нормпроектів «важко розраховувати на позитивний результат, якщо підготовлений ними документ не пройшов жорсткої професійної експертизи» [33, с.65].

Зрозуміло, що будь-який проект повинен піддаватися юридичній експертизі і в залежності від предмету нормативного акта – іншій спеціалізованій експертизі (економічній, фінансовій, технічній, екологічній, кримінологічній тощо). Всі майбутні нормативні акти, реалізація яких буде залежати від наявності економічних гарантій, повинні обов'язково піддаватися фінансово-економічній експертизі. Слід також зазначити про необхідність проведення лінгвістичної експертизи всіх законопроектів і, по можливості, інших проектів нормативних актів.

В якості експертів можуть виступати висококваліфіковані спеціалісти (вчені і практики), які не приймали участі у підготовці відповідного нормопроекту. Це забезпечить незалежність проведення експертизи.

Оскільки юридичну експертизу, на наш погляд, мають проходити всі проекти нормативно-правових актів, зазначимо, що серед питань, на які повинні дати відповіді експерти-юристи, більшість стосується оцінки якості їх змісту і форми. Так, проект оцінюється з точки зору необхідності його прийняття; його відповідності законодавчим актам з більш високою юридичною силою; зв'язків проекту з чинними нормативними актами (в тому числі на предмет виявлення колізій); забезпеченості встановлених проектом прав і обов'язків суб'єктів юридичними процедурами, юридичними засобами охорони і захисту та іншими гарантіями; його структури, юридичної форми (назва), відповідності правилам правотворчої техніки тощо. Головним є те, що експертиза дозволяє до прийняття нормативно-правового акту виявити його недоліки і усунути їх у подальшій роботі над проектом.

Ревізія та новелізація здійснюється з метою внесення змін і доповнень у чинні нормативно-правові акти.

Що стосується новелізації, то її не треба розуміти тільки як встановлення абсолютно нових норм з метою заповнення прогалін у праві. До новелізації необхідно відносити виклад певної статті нормативного акту в новій редакції [37], виклад нормативного акта в новій редакції в цілому [38]. Видання нормативних актів, що вносять у законодавство зміни і доповнення – звичайна справа поточного правотворчого процесу. Як справедливо вказує В. Шаповал, є характерним те, «що у вітчизняній юридичній практиці ревізія звичайних законів здійснюється шляхом прийняття, по суті, нового за змістом закону, поіменованого «Закон про внесення змін» до попереднього» [39, с.5].

Підписання законів Президентом України – це санкціонування главою держави прийнятого парламентом закону. Це одне з важливих прав Президента, яке дає йому можливість активно впливати на законотворчість.

У випадку застосування Президентом України відповідно до п. 30 ст.106 Конституції України права вето, прийнятий Верховною Радою України закон, переданий для підпису й оприлюднення Президенту України, повертається на , повторний розгляд парламентом, супроводжуваний пропозиціями Президента України спрямованими на його доробку. Згідно позиції В.І. Головатенка «вето Президента» слід розглядати не тільки як елемент системи «стримувань» та противаг» або інструмент удосконалення: законів, але й як «важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні» [47,с.135-138].

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРО ФОРМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів відповідними органами юстиції є, на нашу думку, новою прогресивною формою удосконалення законодавства, спрямованою на запобігання, і недопущення входження у систему законодавства незаконних нормативно-правових актів, а значить - і на усунення неякісних нормативних актів.

Державна реєстрація нормативного акту – необхідна умова для набрання чинності цілої низки підзаконних нормативно-правових актів.

Нормативні акти центральних органів державної виконавчої влади реєструються Мінюстом України. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій реєструються у відповідних управліннях юстиції. Тільки після реєстрації, якщо законодавством не передбачено їх офіційне опублікування, такі акти набирають чинності, тобто вступають в юридичну силу.

Зрозуміло, що нормативні акти, які надійшли на державну реєстрацію піддаються відповідними органами юстиції юридичній експертизі на предмет встановлення їх законності (відповідності чинному законодавству; компетентності правотворчого органу, що їх прийняв тощо).

Наслідком такої експертизи (перевірки) є їх: а) реєстрація; б) відмова в реєстрації (через невідповідність чинному законодавству, його порушення); в) відправлення нормативного акту на доробку.

Таким чином, державна реєстрація даного роду актів виконує не тільки статистичну функцію (пасивну функцію) але і функцію їхнього удосконалення (активну функцію). Вона сприяє забезпеченню верховенства закону, як ознаки правової держави, через зняття проблем незаконної відомчої нормотворчості, правові акти якої, прийняті не на основі закону, можуть спотворювати зміст закону [53, с.507].

Скасування нормативно-правових актів також може розглядатися як форма удосконалення законодавства в тому випадку, коли чинний нормативно-правовий акт скасовується за умов його необґрунтованості, «застарілості» або невідповідності актам з більш високою юридичною силою тощо.

Таке скасування здійснює як орган, що видав нормативний акт, так і вищестоящий компетентний орган. Наприклад, незаконні розпорядження і голів місцевих державних адміністрацій у відповідності зі, ст.43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» можуть бути скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Офіційне нормативне тлумачення нормативно-правових актів і являє собою діяльність компетентних державних органів по роз'ясненню змісту нормативних актів, що є загальнообов'язковим. Такому тлумаченню піддаються ті акти, які потребують їх роз'яснення в силу неясності їх тексту, труднощів практики їх застосування тощо [56, с.68-69]. Воно має об'єктивований вираз у формі нормативних інтерпретаційно-правових актів, Ці акти сприяють однаковому і правильному розумінню термінологічне «невдалих» положень тих або інших нормативно-правових актів, мають допоміжно-роз'яснювальний характер стосовно останніх, як би текстуальне «доповнюють» їх із тим, щоб вирішити проблему їх правильного розуміння.

Разом з тим, значення актів офіційного нормативного тлумачення в правовому регулюванні дає можливість зробити висновок про те, що вони «пом'якшують» неякісність нормативно-правових актів і є однією з форм удосконалення законодавства.

Формою удосконалення законодавства такі акти є тому, що вони полегшують застосування юридичних норм, знімають протиріччя між ними, ліквідують незрозумілість нормативних положень, а іноді забезпечують подолання прогалин у праві тощо.

Припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями можна розглядати як форму удосконалення законодавства, котра «усуває» неякісні, дефектні, з точки зору законності, нормативно-правові акти з системи законодавства.

Припинення чинності нормативно-правових актів може відбуватися за рішенням Конституційного Суду України, за рішеннями адміністративних судів, внаслідок офіційного визнання таких актів неконституційними або незаконними у судовому порядку.

Конституційний Суд України може приймати рішення про конституційність (або неконституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Підставами для прийняття рішення щодо неконституційності зазначених актів згідно зі ст.15 Закону України «Про Конституційний Суд України» є їх невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті. Ці акти можуть визнаватися неконституційними повністю або в їх окремих частинах. В такому випадку у відповідності зі ст.73 вказаного Закону, вони оголошуються нечинними і втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Адміністративні суди можуть визначати незаконними та недійсними нормативно-правові акти, зазначені у ст.171 Кодекса адміністративного судочинства України. Такі акти, на наш погляд, мають припиняти свою чинність з моменту вступу в законну силу відповідної постанови адміністративного суду.

Систематизація нормативно-правових актів в юридичній літературі пов'язується з удосконаленням законодавства, зокрема з такими її формами як інкорпорація, консолідація, кодифікація [84, с.84].

Слід зазначити, що великих розбіжностей у розумінні систематизації в юридичній науці немає. Як правило, її визначають як діяльність органів держави та інших суб'єктів по впорядкуванню й удосконаленню законодавства, приведенню його у певну систему шляхом упорядкування збірників або створення єдиних нормативних актів.

Аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок про наявність двох видів систематизації:

- а) внутрішньої,
- б) зовнішньої.

Критерієм відмінності між цими видами систематизації є її спрямованість та мета. Так, метою внутрішньої систематизації є змістовна переробка нормативно-правових актів, що спрямована на досягнення внутрішньої єдності юридичних норм,

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРО ФОРМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

на усунення колізій та прогалин у праві. В свою чергу, усунення колізій та прогалин сприяє досягненню внутрішньої узгодженості норм права. Метою зовнішньої систематизації є впорядкування форми нормативно-правових актів, зокрема їх об'єднання за певними критеріями.

В цілому можна визначити систематизацію законодавства як діяльність щодо його удосконалення шляхом впорядкування змісту і форми законодавства та зведення всіх чинних нормативно-правових актів у цілісну, внутрішню і зовнішню узгоджену систему.

Вона дозволяє оглянути весь масив чинного законодавства; виявляє й усуває не узгодженості, протиріччя, прогалини в праві (дефекти законодавства); підвищує ефективність законодавства; робить законодавство більш доступним інформаційно (більш зручним для користування, полегшує пошук потрібної норми); робить законодавство більш доступним інтелектуально (полегшує з'ясування змісту норм).

Усі зазначені форми удосконалення законодавства спрямовані на підтримання його якісного стану.

Проте, деякі з них: державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів, скасування незаконних чинних нормативно-правових актів та припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями не тільки усувають дефектні, неякісні з точки зору закону нормативні акти, а й забезпечують його верховенство.

Це дає можливість зробити висновок про наявність в Україні процедурно-процесуального юридичного механізму забезпечення верховенства закону у системі нормативно-правових актів, складовими елементами якого є вказані форми.

Список використаних джерел та література:

1. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. – М., 1999.
2. Викентьев И. Не проходите мимо. // Юридическая практика. – 2000. - № 12.
3. Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М., 2000.
4. Закон України «Про внесення зміни до статті 56 Конституції (Основного закону) України» від 31.10.1995 р. № 405.
5. Закон України «Про захист прав споживачів».
6. Шаповал В. Основний Закон України і референдум: до питання про «стабільність» Конституції. // Право України. – 2000. - № 2.
7. Головатенко В.І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні. В кн.: Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. Листопад 1997 року. – К., 1997.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т.2. – М., 1998.
9. Закон: создание и толкование. / под ред. А.С.Пиголкина. – М., 1998.
10. Гришук В.К. Совершенствование законодательства – предпосылка повышения качества правового регулирования. // Вестник Львовского ун-та. Серия юрид. Вып. 23. – Львов. 1985.

Надійшла до редакції 12.06.2007 р.