

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Погорєлова З. О.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Погорєлова З. О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності.

В статті на основі окреслення існуючих у законотворчій діяльності недоліків досліджуються проблемні питання її удосконалення, обґрунтовується необхідність продовження в цьому контексті парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, зокрема, перехід до електронного парламентаризму, розробка та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту.

Звертається насамперед увага на проблему надмірності законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері бізнесу, економіки в цілому, будівництва, земельного законодавства, трудових відносин та інших та заходи, спрямовані на подолання цього негативного явища. Пропонується конкретизувати положення Регламенту щодо вимоги дотримання розробниками мінімальної достатності законодавчого втручання у суспільні відносини, формалізувати вимоги щодо компетенції парламенту, спрощення і необхідності генералізації правового регулювання, мінімізації втручання парламенту у існуючі правові відносини, можливої його альтернативності і уникнення дублювання існуючих приписів, співвідношення користі і затрат від нового закону, близькості і зрозумілості громадянам, необхідності державного контролю, правомірності обмеження прав і свобод громадян і можливої мінімізації, конфлікту інтересів.

Розглядається питання недоліків політичного узгодження законопроектів, з огляду на слабку консенсусну природу українського парламенту, відповідну потребу урегулювання статусу парламентської меншості. Обґрунтовується необхідність підвищення ролі комітетів у законодавчому процесі, покращення механізмів взаємодії головного комітету по законопроекті із іншими комітетами, підвищення прозорості діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому через створення і кращу роботу веб-сайтів комітетів, оприлюднення на них висновків щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів.

Вносяться пропозиції щодо підвищення системності законопроектної роботи і відповідного внесення змін до чинного законодавства, в тому числі плановості на основі оптимального співвідношення існуючих у сфері законотворчості короткострокових, середньострокових, і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п'ять років і більше.

Ключові слова: законодавча влада, законодавча діяльність, законотворча діяльність, законотворчий процес, парламентські комітети, планування законопроектних робіт.

Pogorelova Z. O. Problems of improving the legislative activity.

The article, based on the outline of existing shortcomings in the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, examines the problematic issues of improving the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, substantiates the need to continue parliamentary reform in general communication strategy, strategy for building the human resources of the parliament. First of all, attention is paid to the problem of redundancy of legislative regulation of public relations in the field of business, economy in general, construction, land legislation, labor relations and others and measures aimed at overcoming this negative phenomenon. It is proposed to specify the provisions of the Regulations on the requirement for developers to comply with the minimum adequacy of legislative intervention in public relations, to formalize the requirements for parliamentary competence, simplification and the need to generalize legal regulation, minimize parliamentary interference in existing legal relations, its possible alternatives from the new law, proximity and understanding to citizens, the need for state control, the legitimacy of restrictions on the rights and freedoms of citizens and the possible minimization of conflicts of interest.

The issue of shortcomings in the political coordination of bills is considered, given the weak consensus nature of the Ukrainian parliament, the corresponding need to resolve the status of a parliamentary minority. The need to in-

crease the role of committees in the legislative process, improve the mechanisms of interaction of the main committee on the bill with other committees, increase the transparency of parliamentary committees and parliament in general through the creation and better operation of websites of committees, publication of conclusions on bills submitted by the government. scientific institutions, public organizations at the request of relevant parliamentary committees.

Proposals are made to increase the systemic nature of the draft law and to amend the current legislation accordingly, including planning on the basis of the optimal ratio of existing short-term, medium-term and long-term draft law plans for three, five years and more.

Key words: legislative power, legislative activity, law - making activity, legislative process, parliamentary committees, planning of draft laws.

Постановка проблеми: Верховна Рада України упродовж років незалежності набула рис парламенту європейської держави, здійснюючи функції законодавчого органу. Поряд із тим, існує ціла низка проблем загального характеру, що потребують вирішення. Це, зокрема, проблеми фінансування політичних партій, недосконале правове регулювання виборів, невиправдане запровадження в 2004 році імперативного мандату (припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії, у разі невходження його до складу депутатської фракції цієї політичної партії – п. 6 статті 81 Конституції), відсутність належного правового регулювання механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів народних депутатів, низька прозорість діяльності парламенту [1], слабка його консенсусна роль і дифузія влади, що створюють умови для нечіткості розподілу повноважень між органами влади і відповідного впливу на рішення парламенту, що ним приймаються [2, с.114, 121], неналежне врегулювання парламентської опозиції та багато інших. Однак немало питань, що потребують вирішення, пов'язані з якістю законотворчої діяльності.

Стан дослідження теми: Серед кола проблем, що притягують пильну увагу науковців, вагоме місце займають потреби удосконалення законотворчої діяльності, в тому числі у самій Верховній Раді України. До числа правознавців та спеціалістів у сфері правознавства і державного управління, що досліджують ці питання, слід віднести Ю. Лихач [3], О.І. Зозулю [4], Л. Горьового [5, с.5], В.М. Косовича [6], О.Л. Копиленка [7], І. М. Мишак [8], С. Піддубну [9], Р. Радейко [10], А.М. Ришелюка [11] та багатьох інших). Водночас, незважаючи на спільні зусилля, що їх вживають теоретики і практики, ціла низка питань залишається як на рівні теорії законотворчої діяльності, так і на рівні їх впровадження у парламентську практику невирішеною, що зумовлює потребу повернення до цієї проблематики.

Метою статті є теоретичне осмислення існуючих у законотворчій діяльності Верховної Ради України недоліків і вироблення пропозицій по їх усуненню.

Виклад основного матеріалу. Спробуємо окреслити недоліки у сфері законотворчої діяльності та запропонувати заходи, які сприяли б їх подоланню:

1. Надмірність законодавчого регулювання, зарегульованість суспільних відносин. Слід сказати, що певний поступ у питанні усунення надмірності у регулюванні суспільних відносин є. Здійснюється перегляд масивів законодавства, постійно пропонуються зміни по його оптимізації. Однак такої тенденції перешкоджають все нові і нові законодавчі ініціативи, чимало із яких не проходять належного опрацювання і відповідної експертизи або ж вона ігнорується, в результаті чого, ставши законами, вони грішать надмірністю законодавчого регулювання, втручанням у сферу нормотворчих повноважень уряду. На таку надмірність звертається увага в юридичній літературі щодо цілого ряду сфер, зокрема, економіки в цілому [12], бізнесу [13], будівництва [14], трудових відносин [15], ринку земель [16] і земельного законодавства в цілому [17], автомобільного транспорту і автомобільних перевезень [18], заочного засудження [19], громадських об'єднань [20], вирощування технічної коноплі [21], цифрової трансформації на приватному та державному рівнях [22] та багатьох інших. В тому чи іншому вигляді надмірність законодавчого регулювання властива будь-якій правовій сфері. Серед позитивних тенденцій слід назвати більш повне урегулювання законами законотворчої діяльності, що веде до зменшення можливостей для невиправданого домінування урядового підзаконного регулювання, що було характерною рисою нормотворчої діяльності в радянський період. Що слід цього протипоставити?

Насамперед, підвищення тих складових якості закону, які пов'язуються з мінімальною достатністю законодавчого регулювання. Стаття 91 Закону України «Про Регламенту Верховної Ради України» передбачає, що кожен законопроект при внесенні до Верховної Ради України має містити обґрунтування необхідності його прийняття, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства, а також обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття. Однак цього замало. Слід було б конкретизувати це положення вимогою дотримання розробниками мінімальної достатності законодавчого втручання у суспільні відносини. Це має проявлятися у

тому, щоб вже на первинних етапах законотворчої діяльності була дана чітка відповідь не тільки на те, чи належить вказане питання до компетенції парламенту, але й на питання чи можливе спрощення правового регулювання і чи можливо мінімізувати втручання парламенту у існуючі правові відносини і буде користь від законодавчого регулювання, чи потрібна генералізація правового регулювання, які йому альтернативи (у вигляді підзаконного регулювання чи регулювання на рівні місцевого самоврядування), чи не дублюють пропонувані приписи вже існуючі приписи законодавства і чи є вони є достатніми та ефективними, яке співвідношення користі і затрат від нового закону, чи є регулювання близьким і зрозумілим громадянам, чи потрібен державний контроль, чи потрібне обмеження прав і свобод громадян і чи можливо мінімізувати це обмеження, які можливі конфлікти інтересів? До цього кола питань також слід віднести і питання ефективної процедури виконання відповідних приписів, стабільності і передбачуваності законодавства. Існування в масиві законодавства нестабільних і непередбачуваних законів веде до того, що все законодавство починає сприйматися як набір неефективних законів, оскільки їх складно тлумачити, співвідносити один з одним, і, зрештою, складно застосовувати на практиці [23].

2. Недоліки політичного узгодження законопроектів. В умовах існуючої на сьогодні системи влади і політичної культури упродовж багатьох років, чи не з часу державної незалежності, можна констатувати слабку консенсусну природу українського парламенту, що не дозволяє забезпечити належну ефективність, а нерідко і неузгодженість законодавчих актів що ухвалюються парламентом. До цього часу належним чином не урегульовано статус парламентської меншості. Стаття 68 Регламенту лише схематично окреслює порядок формування опозиційної депутатської фракції (для цього потрібно, щоб депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради України оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України) чи опозиційного об'єднання (об'єднання опозиційних депутатських фракцій), але такий арифметичний підхід не враховує потреби надання прав меншості усім опозиційним фракціям, незалежно від їх об'єднання у «мономеншість» [1]. В результаті відносини парламентської більшості і парламентської меншості (опозиції) піддаються постійним коливанням від відносної співпраці до гострого протистояння, що негативним чином впливає не тільки на політичні, але й правові рішення.

3. Низька роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, слабкі механізми взаємодії головного комітету по законопроекті із іншими комітетами, недостатня прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому. Зокрема, не оприлюднюються висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У 18 із 28 парламентських комітетів відсутні веб-сторінки, а якщо такі веб-сторінки є, то на них не розміщуються протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та інша важлива інформація [1].

Парламентські комітети мають стати центром законопроектної роботи. Має дотримуватися принцип квотного формування складу парламентських комітетів, а розподіл компетенції між комітетами має стати більш чітким задля усунення практики розгляду одного проекту кількома комітетами без узгодження позицій по законопроекті [24].

4. Несистемність законопроектної роботи і відповідного внесення змін до чинного законодавства. Незважаючи на наявність чисельних планів законопроектної роботи, чимала частина поточних проектів законодавчих актів вноситься і приймається як результат рефлексії на поточні потреби чи лобістські ініціативи і тому законотворча діяльність значною мірою має хаотичний характер. Очевидно, що переважати у масиві законопроектів, що приймаються Верховною Радою України, мають ті, що розробляються у плановому порядку і відображають, таким чином, прогностичну мету. Сказане жодним чином не означає, що не повинні розглядатися чи ігноруватися законопроекти, прийняття яких зумовлюється нагальними проблемами законодавчого регулювання. Однак цілком очевидно, що більш ефективною формою підготовки законопроектів є їх підготовка на плановій основі, що дозволяє заздалегідь продумати необхідну стратегію і обрати правильну організацію роботи, зібрати кращих спеціалістів по відповідній проблематиці, всебічно опрацювати проект, провести необхідні експертизи і громадське обговорення. Така планова робота по підготовці законопроектів могла бути правильно організована на основі оптимального співвідношення короткострокових планів підготовки законопроектів (скажімо, сесійних планів у парламенті чи короткострокових планів окремих робочих груп по підготовці змін до тих чи інших галузей законодавства), середньострокових планів (річних планів Верховної Ради України [25], Президента України, Кабінету Міністрів України [26] чи окремих міністерств) і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п'ять років і більше: загальнодержавних програм розвитку законодавства [27], комплексних планів законопроектних робіт, планів Кабінету Міністрів в окремих сферах законодавчого регу-

лювання (до прикладу, Проект Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021 — 2025 роки, розроблений Мінфіном [28]), довгострокових планів окремих міністерств.

Звичайно, можливі напрямки підвищення якості законотворчої діяльності не вичерпуються перерахованими вище. Важлива роль у цьому належить належному науково-методичному забезпеченню законотворчого процесу, фаховій експертизі законопроектів, підвищенню рівня фаховості самих нормопроектувальників. Однак, ці питання, з огляду на обсяг цієї статті, будуть розглянуті у подальшому.

Висновки. Підсумовуючи, слід підкреслити необхідність продовження парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, зокрема. Важливо, щоб ця реформа була комплексною і спиралася на концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця» на засадах посиленої координації між ініціаторами законопроектів у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України, наукову методологію і обґрунтування нормотворчої діяльності, враховувала у пропонованих законодавчих ініціативах сучасних досягнень економічних, соціальних і природничих наук, ґрунтувалася на ефективній роботі парламентських комітетів, науково обґрунтованій законодавчій процедурі. Необхідний перехід до електронного парламентаризму, розробка та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту.

Слід посилити консенсусну природу українського парламенту, задля чого належним чином не урегулювати статус парламентської меншості, надати надання права меншості усім опозиційним фракціям, незалежно від їх об'єднання у «мономеншість». Має бути підвищена роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, посилені механізми взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, підвищена прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому. Необхідне оприлюднення висновків щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У комітетів мають бути створені веб-сторінки, на яких розміщувались би протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та інша важлива інформація. Парламентські комітети мають перетворитися на центри законопроектної роботи з дотриманням принципу квотного формування складу парламентських комітетів, більш чітким розподілом компетенції між комітетами задля усунення практики розгляду одного проекту кількома комітетами без узгодження позицій по законопроекту.

Має бути також посилена системність законопроектної роботи, широко використовуватися практика підготовки законопроектів на плановій основі, оптимального співвідношення короткострокових, середньострокових і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п'ять і більше років, загальнодержавних програм розвитку законодавства. Вказані заходи сприятимуть тому, щоб законодавство набуло більш гармонічного вигляду, ґрунтувалось на засадах верховенства права (законності, узгодженості, стабільності, передбачуваності, рівності і захисту прав людини, недискримінації), а тим самим відповідало сучасним потребам законодавчого регулювання.

Список використаних джерел:

1. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України („Біла книга” українського парламентаризму). Лабораторія законодавчих ініціатив. 2020. URL: https://parliament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf (дата звернення 3.10.2021).
2. Величко В.О., Будакова В.І. Шляхи покращення функціонування парламенту України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск 25, 2013. С. 114-126. С. 114, 121. 3. Лихач Ю. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення діяльності апарату Верховної Ради України. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 2. – С. 268-273.
4. Зозуля О.І. Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. Forum Prava, 2019. 58(5). С. 19–37.
5. Горьовий Л. Парламент України: проблеми управління. «Віче», 2014. № 4 – С. 5.
6. Косович В.М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с.
7. Копиленко О.,Л. Богачова О.Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. №1, 2010. С. 5-14.
8. Мищак І. деякі питання удосконалення контрольної функції парламенту. наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, (3) 2010. С. 37-43.
9. Піддубна Є. Реформа парламенту: потрібна справжня реставрація, а не косметичний ремонт URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228661/> (дата звернення 17.10.2021).

10. Радейко Р. І. Види експертиз законопроектів у законодавчому процесі. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 855. С. 109-115. ULR: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/37461/1/16_109-115.pdf (дата звернення 30.09.2021).
11. Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні: Навчальний посібник. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 334 с.
12. Резнікова В.В., Щербина В.С. Сучасний стан правового регулювання господарської діяльності. Координата, 24.02.2020. ULR: <https://coordynata.com.ua/sucasnij-stan-pravovogo-reguluvannya-gospodarskoi-dialnosti> (дата звернення 30.09.2021).
13. Проказа Д. Чого чекати та боятися українському бізнесу в 2019 році // ULR: <https://hromadske.ua/posts/chogo-chekati-ta-boyatisya-ukrayinskomu-biznesu-u-2019-roci>. (дата звернення 30.09.2021).
14. Марушева О.А. Шляхи вдосконалення механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні. Інвестиції: практика та досвід № 2/2020. С. 126-133. ULR: http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2020/22.pdf (дата звернення 30.09.2021).
15. До КЗпП планують додати главу щодо договірному режиму регулювання трудових відносин. Юридична газета, 19 квітня 2021 року. ULR: <https://yur-gazeta.com/golovna/do-kzpp-planuyut-dodati-glavu-shchodo-dogovirnogo-rezhimu-reguluvannya-trudovih-vidnosin.html> (дата звернення 30.09.2021).
16. Коваленко Т. О. Надмірна конкретизація та невиправдана деталізація як різновиди юридичних дефектів земельно-правового регулювання. Наукові записки НАУКМА. Т. 144-145. Юридичні науки. С. 110-113. ULR: <https://core.ac.uk/download/pdf/149240328.pdf> (дата звернення 30.09.2021).
17. Як подолати надлишковість у земельному законодавстві України? ULR: <https://nubip.edu.ua/en/node/60939> (дата звернення 17.10.2021).
18. Закон України від 05 липня 2011 року № 3565-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень». Офіційний вісник України, 2011, № 53, стор. 83, стаття 2095, код акта 57492/2011.
19. Мкртичева М. Запропоновані зміни щодо заочного засудження надмірно звужують права і свободи підозрюваного – юрист. LegalAlliance, 24 квітня 2021 р. ULR: <https://www.legalalliance.com.ua/publikacii/zaproponovani-zmini-sodo-zaocnogo-zasudzenna-nadmirno-zvuzuut-grava-i-svobodi-pidozruvanogo-urist/> (дата звернення 30.09.2021).
20. Чернявська Б.В. Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. Том 2, № 3(28) 2019). С. 123-128. ULR: <http://ruuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/372> (дата звернення 30.09.2021).
21. Грузінська І. Що не так з регулюванням ринку конопель та чому Україна не може конкурувати з ЄС та США у цьому сегменті. Економічна правда, 21 жовтня 2020 р. <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/10/21/666458/> (дата звернення 30.09.2021).
22. Зарегульованість, брак коштів та низька цифрова грамотність стримують цифрову трансформацію в Україні, – дослідження ЕВА // ЕВА. ULR: <https://eba.com.ua/zaregulovanist-brak-koshtiv-ta-nyzka-tsyfrova-gramotnist-strymuyut-tsyfrovu-transformatsiyu-v-ukrayini-doslidzhennya-eva/> (дата звернення 30.09.2021).
23. Дослідження Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія; Venice Commission) «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist», затверджене на 106-й пленарній сесії 11–12 березня 2016 року). ULR: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr) (дата звернення 16.10.2021).
24. Колесник Г. Проблеми законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України. Державне управління та місцеве самоврядування. Вип. 3(6) / 2010. ULR: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10kg%D1%96vru.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10kg%D1%96vru.pdf) (дата звернення 30.09.2021).
25. План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затв. Постановою Верховної Ради України від 02.02.2021. Голос України від 19.02.2021. № 32. Напр.,
26. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». Урядовий кур'єр від 11.05.2017. № 85.
27. Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року, затв. Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року №976-XIV. Офіційний вісник України від 06.08.1999. - 1999 р., № 29, стор. 35, стаття 1468, код акта 9235/1999; Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 29, ст.367.
28. Навігатор законодавчих змін. Які податкові реформи нас чекають у 2021-2025 роках? ULR: <https://vkr.ua/publication/navigator-zakonodavchikh-zmin-yaki-podatkovii-reformi-nas-chekayut-u-2021-2025-rokakh> (дата звернення 30.09.2021).