

УДК 34.01

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2021-2.17>

Озерчук О.М.,
аспірант
Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-3959-9201

ПРОБЛЕМИ ПРАВОТВОРЕННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

PROBLEMS OF LAWMAKING IN MODERN UKRAINE: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

У статті досліджуються проблеми механізму законотворчості. Проаналізовано найпопулярніші проблеми законотворчості. У статті досліджується актуальне питання недосконалості правотворчого механізму з теоретичної та практичної точок зору. Висвітлено основні елементи подолання проблем правотворчості. Метою роботи є дослідження проблем недосконалості правотворчого механізму з теоретичного та практичного боку. Доведіть, що подолання правотворчої недосконалості потребує комплексних заходів. Автор стверджує, що подолання недосконалості правотворчості потребує комплексних заходів. Методологія містить комплексний аналіз та синтез наявного науково-теоретичного матеріалу та формулювання відповідних висновків та рекомендацій. Під час дослідження використані такі методи наукового пізнання: системний, структурний, функціональний, історико-правовий, логічний, статистичний пошук, порівняльно-правовий аналіз, прогнозування. Результати: проведені дослідження показують, що сьогодні швидко та кардинальне підвищення якості законотворчості неможливе через об'єктивні причини. Але якщо цілеспрямовано діяти поступово, щоб усунути ті об'єктивні причини, які не потребують кардинальних змін у правовій системі в країні (як-от системних), позитивний зсув обов'язково відбудеться. Для цього потрібна не лише політична воля законодавців, а й колосальна спільна праця вчених, практиків у галузі права та законодавців. Наукова новизна. Особливу увагу автор звернув на якість законотворчого механізму. Якість правотворчості є втіленням у нормах права реальних, реальних потреб суспільних відносин у правовому регулюванні. Ступінь такого втілення може бути різним, тобто мати певну градацію, яка відображатиме цільовий напрям законотворчості, його надійність, повноту. У дослідженні пропонується ухвалити закон, спрямований на регулювання законотворчого процесу в країні. Практичне значення. Результати дослідження можуть бути використані у правотворчій та правоохоронній діяльності на різних етапах застосування механізму правотворчості.

Ключові слова: законотворчість, механізм законотворчості, структура законотворчості, принципи правотворчого механізму.

The article explores the problems of the mechanism of lawmaking. The most popular problems of lawmaking is analyzed. The article examines the topical issue of imperfection of the law-making mechanism from a theoretical and practical point of view. The basic elements of overcoming problems of law-making are highlighted. The purpose of this work is to investigate the problems of the imperfection of the law-making mechanism from the theoretical and practical plan. Prove that overcoming law-making imperfections requires complex measures. The author argues that overcoming the imperfections of lawmaking requires comprehensive measures. The methodology includes a comprehensive analysis and synthesis of available scientific and theoretical material and the formulation of relevant conclusions and recommendations. During the research, the following methods of scientific knowledge were used: systemic, structural, functional, historical-legal, logical, statistical research, comparative-legal analysis, forecasting. Results: conducted research shows that at present, rapid and dramatic improvement in the quality of lawmaking is impossible due to objective reasons. However, if deliberate action is gradually to eliminate those objective reasons that do not require radical changes in the legal system in the country (for example, systemic), a positive shift will surely happen. This requires not only the political will of the legislators but also the tremendous joint work of scholars, practitioners in the field of law and law-makers. Scientific novelty. Special attention avtorzvernuty the quality of law-making mechanism. The quality of law-making is the embodiment in the norms of law of the real, really existing needs of public relations in legal regulation. The degree of such embodiment may be different, ie have a certain gradation, which will

reflect the target direction of lawmaking, its reliability, completeness. The research proposes the adoption of a law aimed at regulating the law-making process in the country. The practical significance. The results of the study can be used in law-making and law-enforcement activities at different stages of the application of the mechanism of law-making.

Key words: *lawmaking, the mechanism of law-making, the structure of law-making, the principles of law-making mechanism.*

Актуальним напрямом у теоретико-правовій науці є дослідження проблеми правотворчості в сучасній Україні. Наразі в Україні швидкими темпами йде реформування різних гілок влади, створюються нові державні установи, затверджуються нормативно-правові акти, тобто відбувається оновлення застарілої бази правових норм. Саме воно порушило питання про новітню роль права, його оновлення та розвиток. Однак такий стрімкий темп правотворчості породив низку гострих суперечок і проблем (як теоретичний, так і практичних).

Значний внесок у розробку цієї проблематики зробили науковці С.С. Алексєєв, Ж.О. Дзейко, Д.А. Керимов, К.М. Дмитрієвцев, В.В. Копейчиков, В.В. Лазарєв, М.М. Марченко та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Сьогодні склалось враження, що правотворчість вирізняється різкою активізацією правотворчого процесу, відсутністю стабільності створених правотворчих нормативних актів, їх низькою якістю, відсутністю належної узгодженості в діяльності суб'єктів правотворчості, широким використанням у правотворчості рецепції права. Перебуваючи в тісному взаємозв'язку, зазначені наслідки правотворчості породжують одне одного, створюють передумови подальшого зниження якості нормативних правових актів. Оскільки це об'єктивне правове явище, то наука намагається впорядкувати його, надавши йому планомірність, обґрунтованість і ефективність, що, безумовно, підвищить якість правотворчості.

Першою з важливих теоретичних проблем сучасного правотворчості є неоднозначність формулювань у визначенні самого слова правотворчості. Так, термін «правотворчість» містить дві частини – право і творчість. Перша частина визначає спрямованість цього виду діяльності – створення права, правових норм. З огляду на це, зумовлюється конкретне коло її суб'єктів. Друга частина цього терміна – творчість, тобто діяльність, спрямована на створення матеріальних і культурних цінностей, що, як правило, асоціюється у свідомості людей із начебто вільною реалізацією волі суб'єктів.

Більш розгорнутого підходу щодо визначення правотворчості дотримується В.В. Лазарєв. На його думку, в процесі правотворення виникнення об'єктивно зумовленої потреби в юридичному регулюванні суспільних відносин породжує діяльність, що закріплює правові норми в певні приписи загального характеру, що має назву «правова нормотворчість». Нормотворчість у правовій сфері (правотворчість) – це

державна діяльність, яка завершує процес формування права, що є зведенням державної волі у форму юридичних приписів, у результаті чого утворюються, змінюються, скасовуються правові норми.

Не менш важливою теоретико-практичною проблемою є відсутність закону, що регулює правотворчу процедуру.

Аналіз правових положень, що регулюють правотворчу діяльність, дозволяє зробити висновок, нині є лише окремі законодавчі норми, що стосуються порядку підготовки, ухвалення та оформлення нормативних актів. Ці норми, що містяться в окремих законодавчих актах, фрагментарні, не зведені воедино. Тому на всіх рівнях влади правотворчу діяльність необхідно «привести до спільного знаменника», надати їй чіткий правовий статус, закріпивши на законодавчому рівні, тим самим затвердивши її найбільш значущий характер. Неможливо встановити однозначність, стабільність, загальнообов'язковість, авторитет, якість і ефективність правових норм, заздалегідь не врегулювавши процедуру їх створення. І в цьому точка зору авторки повністю збігається з поглядами академіка В.В. Лазарєва, який говорив про девальвацію закону і правового регулювання в загальному аспекті.

Акцентуючи увагу на девальвації правового регулювання в сучасній Україні, слід зазначити, що справа не зводиться до ухвалення тих чи інших нормативних правових актів, бо саме по собі збільшення їх кількості не свідчить про підвищення рівня правової урегульованості суспільних відносин і зміцнення законності. Для викорінення цього негативного явища сучасної правової дійсності потрібна сучасна науково обґрунтована концепція, що дозволить планувати розвиток законодавства, життєво важливо визначити пріоритетні закони на найближчу перспективу, послідовність їх ухвалення, спираючись на інтереси і потреби населення і держави [8, с. 275].

У державі є ще одна проблема сучасного правотворення в Україні – проблема якості підготовки проєктів нормативно-правових актів.

Однією з головних проблем правотворчості, що впливають на ефективність законодавства, є неякісна підготовка проєктів нормативних правових актів. Як правило, проєкти готуються та обговорюються на засіданнях правотворчих органів без участі вчених-юристів, що спеціалізуються на вивченні правотворчості, не залучаються також юристи-практики. Такий стан речей призводить до того, що ігноруються вимоги

юридичної техніки, від чого страждає якість законодавства.

Активізація ролі вчених-юристів у правотворчості – це необхідна умова підвищення якості затверджених нормативних правових актів і передумова ефективності цих норм. Суттєвий вплив на ефективність правотворчого процесу може зробити використання наукових розробок, конструктивних рекомендацій, пропонуваніх ученими-юристами.

Проблема якості ухвалених нормативних правових актів привела нас до проблеми компетентності суб'єктів, що розробляють проекти, тобто до компетентності суб'єктів правотворчої ініціативи.

Правом законодавчої ініціативи наділені Президент України, народні депутати, КМУ і Національний банк. Статистика показує, що у Верховній Раді VIII скликання зареєстровано 13 677 законодавчих ініціатив. Із них 6 465 законопроектів, серед яких розглянуто 3 515, а затверджено всього 987 законів. Отже, орієнтовна програма законопроектних робіт ВРУ виконується менш ніж наполовину. На такому ж рівні перебуває виконання повісток пленарних засідань.

Ця ситуація оголює ще одну істотну практичну проблему сучасної правотворчості – відсутність відповідальності законодавчого органу за порушення конституційного права суб'єктів законодавчої ініціативи. Законопроекти, ініційовані навіть Президентом України, розглядаються із затримками, що говорять про долю законопроектів, ініційованих іншими владними суб'єктами.

Ситуація, що склалася, наводить на думку про скорочення кількості суб'єктів законодавчої ініціативи та наведення законодавчо врегульованого порядку щодо використання цього права. Так, наприклад, було б доцільно замість індивідуального права законодавчої ініціативи для депутатів ВРУ ввести колективне право. У Німеччині таким правом володіє парламентська фракція або група депутатів Бундестагу чисельністю не менше 5 відсотків від їх загальної кількості; в Іспанії – фракція або група депутатів чисельністю не менше 15 осіб. Це нововведення сприяло б скороченню кількості ініціатив та викорінення корупціогенного складника в діяльності окремих депутатів із лобювання окремих законопроектів.

Також вважаємо за необхідне підтримувати ініціативу громадян України, оскільки держава повинна вести свою законодавчу політику на підставі вивчення потреб суспільства й пізнання тенденцій суспільного розвитку. Основним імпульсом до створення нормативно-правового акта має слугувати загальнозначена проблема, гостра соціальна ситуація, невирішене питання, що має значення для великої кількості людей, для держави загалом. Мистецтво законодавця в тому і полягає, щоб, по-перше,

вчасно, по-друге, точно, адекватними правовими засобами відреагувати на суспільний «виклик», «зняти» гостроту ситуації.

Щодо питання подолання проблем правотворчості вчені пропонують аргументовані способи усунення тих чи інших виявлених ними конкретних недоліків правотворчості, що, безсумнівно, також буде сприяти підвищенню його якості в разі їх реалізації [4, с. 67]. До таких належать пропозиції: про перехід від хаотичної правотворчості до здійснення її на плановій основі з прогнозуванням та на тривалий термін; про дотримання правил юридичної техніки в процесі правотворчості; про підвищення вимог до професійного рівня суб'єктів правотворчості; про зниження надмірної інтенсивності темпів законодавчої діяльності; про нестабільність правового регулювання, поспішності у виданні нормативних правових актів; про необхідність підвищення якості правотворчої діяльності; про викорінення практики прийняття нормативних правових актів без урахування актуальних суспільних інтересів; про недопущення помилок змістовного характеру в процесі правотворчості [5, с. 67].

Перелік пропозицій, спрямованих на підвищення якості правотворчості, можна продовжити. Усі вони мають наукове обґрунтування й можуть бути з успіхом реалізовані в процесі правотворчості. Кожне з них направлене на усунення певних конкретних несприятливих результатів, які зумовлюють зниження якості правотворчості. Реалізація цих ідей щодо вдосконалення правотворчості може дати деякий позитивний результат, як і очікують їх автори, але кардинальної зміни не відбудеться. І не може статися через об'єктивні причини, суть яких полягає в такому:

1) основна маса висловлених у літературі пропозицій спрямована на усунення наслідків, що виникають від недосконалої правотворчості, а не причин, що їх зумовили;

2) правова категорія «якість правотворчості» не має ні законодавчого закріплення, ні однозначного наукового розуміння, що ускладнює її реалізацію в нормах права і веде до довільного тлумачення в теоретичних розробках. На думку Л.В. Андріченко, головний недолік юридичної якості нормативних правових актів, що створюються в процесі правотворчості, полягає в тому, що вони орієнтовані на ухвалення окремих законів і підзаконних актів, а не на формування єдиної й несуперечливої правової системи. Отже, як не вдосконалюють правотворчість, якщо вона не має на меті створення єдиної несуперечливої системи права, якість не буде забезпечено [7, с. 197];

3) правотворче рішення приймається, як правило, спонтанно, без урахування перспектив розвитку правової системи держави і не пов'язане з довгостроковими планами соціально-економічної політики країни і суспільства, без прогнозування можливих наслідків від

реалізації ухвалених нормативних правових актів. А.П. Мазуренко вважає, що це зумовлено відсутністю «науково обґрунтованої концепції розвитку законодавства і його взаємозв'язку з економічними, політичними і соціальними реформами» [5, с. 24], а прогнозування, здійснюване в процесі правотворчості, має на меті виявлення та врахування потреб у законодавчому врегулюванні суспільних відносин, наукове передбачення найближчих і віддалених наслідків дії законодавчих актів, їх ефективності, а також очікуваних змін у формах і методах правового регулювання, чого не спостерігається в діяльності його суб'єктів;

4) правотворчість – це спосіб реалізації правової політики держави, втілення в юридичній формі результатів протистояння, що борються за владу політичних партій, соціальних груп, класів і навіть економічних об'єднань і кланів. Тому навряд чи можна визнати якісним правотворче рішення (хай воно відповідає навіть найсуворішим вимогам правил юридичної техніки), яке не задовольняє одну із зацікавлених сторін. Тут проблема не в тому, що певна політична сила зазнала фіаско, не отримавши в правотворчому вирішенні відображення своїх інтересів. Проблема в тому, як урегульовані суспільні відносини, чи відповідає це інтересам країни і всього народу. Тобто було знайдено оптимальне рішення правового регулювання конкретної соціально-економічної або іншої ситуації.

5) правотворчості супроводжують численні недоліки системуютьорувального характеру, які значно впливають на його якість.

У юридичній літературі зазначається, що «ухвалені закони носять заборонний, а то й репресивний характер. Заборони, а не дозволу, висувуються на перше місце, що характерно саме для авторитетного режиму. Така законотворчість породжує відповідне підзаконне регулювання».

Диспозитивний метод правового регулювання має розглядатися як фактор неминучості, а не ефективний засіб впливу на суспільні відносини. Що стосується методів заохочення і позитивних зобов'язань, то вони залишаються майже поза полем зору суб'єктів правотворчості. До того ж рідко використовується правове регулювання методом вирішення конфліктів між його учасниками без участі владних структур, що могло б значно знизити втручання держави в міжособистісні відносини людей, а також ліквідувати зайву завантаженість правоохоронних органів справами другорядної важливості. Можна сказати, що не формується система правового регулювання конфліктів інтересів шляхом досягнення консенсусу на підставі взаємних поступок і компромісу сторін.

Таким чином, наявність зазначених, а також не менш значущих об'єктивних факторів, що впливають на правотворчий процес, не дозво-

ляють кардинально змінити його якість. Проблема підвищення якості правотворчості може бути успішно вирішена лише під час усунення причин, що породжують об'єктивні труднощі вироблення нормативно-правових актів, а не шляхом постійного усунення конкретних наслідків, зумовлених ними, що в юридичній науці охрестили як «латання дірок» [10, с. 172].

Отже, можна визначити такі вимоги для подолання прогалин правотворчого механізму: 1) відповідність норм права суспільним відносинам, соціальним інтересам та потребам; 2) правильність визначення необхідності правової регламентації тих чи інших суспільних відносин; 3) законність самих нормативних актів, їх відповідність нормам міжнародного права, конституції, іншим вищим актам, відповідність норм права прийнятим в суспільстві нормам моралі, звичаїв, ідеям добра, справедливості, гуманізму, загальнолюдським цінностям, ясність, зрозумілість, доступність правових приписів; 4) відсутність суперечностей між нормами права; 5) їх систематизованості; 6) наявність необхідних службових норм, характер юридичних санкцій.

Окрему увагу слід звернути на якість правотворчого механізму. Якість правотворчості – це втілення в нормах права справжніх, реальних потреб суспільних відносин у правовому врегулюванні. Ступінь такого втілення може бути різним, тобто мати певну градацію, яка відобразить цільову спрямованість правотворчості, його надійність, закінченість.

З огляду на це, можна виокремити три основні види якості правотворчості: 1) актуальність, коли нормативні правові акти (норми, інститути права) видаються під час вирішення нагальних і невідкладних правотворчих завдань, що відбувається, як правило, в поспіху, без серйозного вивчення можливих проблем, що пов'язані з їх застосуванням у сьогоденні та майбутньому; 2) гарантованість, коли нормативно-правові акти ухвалюються на підставі ретельних, надійних досліджень усіх обставин, що впливають на ухвалення правотворчого рішення, а також з урахуванням прогнозування наслідків від його реалізації; 3) цілеспрямованість, коли вирішується завдання досягнення не тільки необхідного правового регулювання суспільних відносин, але й спонукання (або навіть примусу) до зміни дійсних суспільних відносин у потрібну для держави сторону.

Як зазначив Д.А. Керімов, у низці випадків правотворчі органи створюють правові норми, що сприяють виникненню й подальшому розвитку таких відносин, які відсутні в реальній дійсності, але можуть і повинні існувати, оскільки сприяють прогресу в житті суспільства. На наше переконання, передумовами для цього все ж повинні бути тенденції в соціально-економічному житті суспільства, а також готовий до оновлення правової менталітет народу. Якщо

запропонований ідеал не сприймається суспільством, то конфліктна ситуація неминуча, «як вона може бути неминуча і під час спотворення цього ідеалу на практиці, коли в нормах права проголошується одне, а в дійсності складаються зовсім інші правила поведінки» [10].

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що сучасна правотворчість досі має безліч як теоретичних, так і практичних проблем, і для їх ефективного подолання необхідне ухвалення спеціального закону, спрямованого на регулювання правотворчості. Незважаючи на те, що цей процес у нашій країні вже склався, важливо надати йому форму закону, а також законодавчо визначити критерії оцінки правотворчої діяльності та відповідальність законодавців.

Найбільш раціональний підхід підвищення якості правотворчості полягає у визначенні науково обґрунтованого набору методів надання йому все більш досконалих властивостей на кожному його етапі: 1) під час вивчення наявності об'єктивної потреби суспільних відносин у правовому врегулюванні; 2) під час вироблення тексту норм права; 3) під час здійснення процедур, пов'язаних з їх ухваленням; 4) у процесі контролю за перебігом реалізації норм права; 5) під

час моніторингу результатів правозастосування.

Підвищенню якості сприятиме створення сучасної науково обґрунтованої концепції, що дозволяє планувати розвиток законодавства, з визначенням у ньому переліку пріоритетних законів на найближчу перспективу, послідовності їх ухвалення, виходячи з інтересів і потреб населення і держави.

Це зумовить створення системи безперервного забезпечення якості правотворчості з моменту виявлення потреби в урегулюванні суспільних відносин нормами права і до моменту припинення дії цих норм.

Проведене дослідження показує, що нині швидко і кардинальне підвищення якості правотворчості здійснити неможливо через об'єктивні причини. Якщо цілеспрямованими діями в плановому порядку поступово усувати ті об'єктивні причини, які не вимагають радикальних змін правової системи, що склалися в країні (як от системоутворювального характеру), то позитивне зрушення, безсумнівно, відбудеться. Для цього потрібна не лише політична воля законодавців, а й величезна спільна праця вчених, практичних працівників у сфері юриспруденції та суб'єктів правотворчості.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. № 2145-VIII. *Голос України*. 2010. 17 лютого. (№ 28).
3. Петришин О.В. Загальна теорія права : підручник. Київ, 2020. 568 с.
4. Теремцова Н.В. Актуальне питання щодо форм державного устрою: порівняльний аналіз. *Law.UA*. 2018. № 2. С. 166–168.
5. Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества. *Социум и власть*. 2015. № 3 (53). С. 67.
6. Мазуренко А.П. К вопросу о методах правотворческой политики. Материалы междунар. круглого стола 29–30 мая 2008 г. / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. Москва : Проспект, 2009.
7. Остапович И.Ю. Сущность и особенности юридической формы воздействия на правотворчество. *Мир науки, культуры, образования*. 2011. № 4 (29). 294 с.
8. Сапун В.А., Турбова Я.В. Правотворчество и законотворчество: стратегия и тактика формирования права и закона. *Юридическая техника*. 2015. № 9. 680 с.
9. Теремцова Н.В. До питання існування унітарної держави за формою державного устрою в сучасних умовах. Матеріали VIII-их наукових читань, присвячених пам'яті академіка В.В. Копейчикова (м. Київ, 22 лист. 2018 р.). Київ, 2018. С. 250–251.
10. Керимов Д.А. Методология права : Предмет, функции, проблемы философии права : монография. 2019. 524 с.