

Cooperation in Europe. – Article.

This article presents an analysis of the OSCE human dimension mechanism as one of the mostly spreading mechanisms of settling international disputes especially in practice of its using. Besides, author shows peculiarities of using the OSCE human dimension mechanism in compare with other mechanisms of settling international disputes.

Keywords: Conference for Security and Cooperation in Europe, Organization for Security and Cooperation in Europe, human dimension, European security, peaceful settlement of international disputes, conciliation, arbitrary, procedure of consultations, mission of experts, mission of reporters.

Л.М. Легін

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права Івано-Франківського
факультету Національного
університету «Одеська юридична
академія»

ПРИНЦИПИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

В умовах формування правової держави, підвищення вимог до закону зростає значення основних принципів законодавчого процесу та законодавчої діяльності. Основні принципи законодавчого процесу — це такі ідеї, вихідні засади, які характеризують сутність і визначають загальні напрямки законодавчого процесу. Вони повинні становити таку систему, яка б сприяла реальному втіленню соціальних закономірностей у правових приписах і врахуванню волі народу або його більшості в законодавчому акті.

Дослідженням принципів процесу створення законів займались Ю.С. Шемшученко, С.В. Бобровник, А.С. Олійник, Ю.М. Грошовий, В.Я Тацій, З.О. Погорєлова, А.П. Заєць, В.Ф. Погорілко. У працях науковців переважно дано аналіз окремим принципам законодавчого процесу. Деякі вчені розглядають планування законодавчого процесу як елемент структури процесу створення законів. Так, на думку А.С. Олійник,

законотворчий процес складається з стадій: планування законопроектних робіт; підготовки законопроекту; розгляд його та прийняття закону; введення закону в дію та набрання чинності [1, с. 83]. А.С. Олійник до принципів законодавчої діяльності відносить: конституційність законодавчої діяльності; відповідність законів вимогам права як загальній мірі свободи, рівності та справедливості у суспільстві; пріоритет загальновизнаних принципів і норм міжнародного права перед нормами законів України; демократизм законодавчої діяльності; системність, наукова обґрунтованість; соціальна доцільність, планування законодавчої діяльності; гласність законопроектних робіт [2, с. 8]. Однак, відсутні праці, котрі б у повному обсязі розглядали усі принципи законодавчої діяльності парламенту.

Мета даного наукового дослідження – поняття, система та зміст основних принципів законодавчого процесу.

Основою системи принципів законодавчого процесу є положення Конституції України: про верховенство права; визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні; визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; визнання чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства.

У проекті закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» виділено наступні принципи законодавчої діяльності: визнання людини найвищою соціальною цінністю, визначальна роль прав і свобод людини і громадянина та їх гарантування державою; демократизм та соціальна спрямованість законодавчої діяльності, гласність, врахування громадської думки; верховенство права, конституційність і законність законодавчої діяльності та законів; системність, прогнозованість та наукова обґрунтованість законодавчих рішень; плановість законодавчої діяльності.

Принцип наукової обґрунтованості полягає в тому, що законодавчі акти повинні відповідати досягнутому рівню розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя; при їх розробці слід використовувати новітні висновки відповідних наук.

Виконання завдань, які стоять перед парламентом у сфері формування національної правової системи, потребує серйозного науково-правового обґрунтування рішень парламенту, а також відповідного прогнозування результатів реалізації цих рішень [3, с. 42].

Актуальним залишається належне наукове обґрунтування проектів нормативно-правових актів, зменшення впливу суб'єктивних чинників, скорочення технологічного циклу законодавчого процесу, своєчасне й повне забезпечення органів державної влади, юридичних і фізичних осіб інформацією про чинні закони. Спільними зусиллями Верховної Ради України, Національної академії наук, Академії правових наук України, Дослідницької служби Конгресу США, інших учасників проекту створено і розвивається комплексна, багатофункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої, правозастосовної та правосвітньої діяльності. У процесі розроблення та застосування законів, інших нормативно-правових актів залежно від значення вирішуваних питань і ситуацій та відповідно до демократичних засад у нормотворчих роботах бере участь значна кількість фахівців, використовуються дані, що відображають процеси, які відбуваються в суспільстві, державі, світі. Для підтримки цього процесу в складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої діяльності розроблено і впроваджено низку функціональних і обслуговуючих підсистем: база даних правової інформації; контроль проходження законопроектів; автоматизовані робочі місця «Законотворець»; автоматизована система порівняльного аналізу законодавства України та інших країн; інформаційно-технічний комплекс «Рада». Системна інформатизація законодавчого процесу в українському парламенті дала змогу впровадити сучасні організацію та технологію опрацьованих даних, яка охоплює використання нових методів і засобів, фіксацію і попередню підготовку інформації, зберігання, актуалізацію, запобіжне дублювання й оперативне надання даних користувачам у потрібним їм аспектах. Впровадження комп'ютеризованої інформаційно-аналітичної системи законотворчої та правозастосовної діяльності сприяє підвищенню рівня обґрунтованості законодавчих рішень, продуктивності праці в законодавчій діяльності [4, с. 30-32].

Принцип законності – розробкою, прийняттям та опублікуванням повинні займатися тільки компетентні органи, в межах своїх повноважень, з дотриманням встановленої процедури, а головне – відповідно до змісту Конституції та інших законів держави. Законність означає відповідність галузевих чи міжгалузевих законів загальним, а також додержання норм законодавчого процесу [5, с. 51]. Громадянське суспільство досить суворо ставиться до законодавчого процесу. Прийняття нового закону пов'язане із низкою вимог, виконання яких підтверджує якість законотворчості. Основним необхідно вважати принцип законності, який полягає в законності тільки тих нормативних актів, які прийняті у відповідності до встановлених, суворо фіксованих процедур. «Закон — це перш за все форма, і при її відсутності ми опиняємось в полоні вседозволеності. Формально воля законодавця не знає обмежень — він може приймати будь-які закони на власний розсуд. Тому так важливо обмежити законодавця процедурою. Неухильне дотримання принципу законності дозволяє суспільству безпосереднім способом впливати на формування волі законодавця на всіх стадіях, від реалізації права законодавчої ініціативи до обнародування закону» [6, с. 80].

Узагальнюючи наведене, можна виділити три аспекти принципу законності. Першим із них є вимога про відповідність Конституції України змісту прийнятого закону, відсутність у ньому норм, які б суперечили положенням Основного Закону. Другим аспектом є вимога про дотримання під час законодавчого процесу положень Конституції по компетенції законодавчого органу та інших учасників законодавчого процесу. Третім аспектом – є потреба дотримання конституційних вимог щодо процедури законодавчого процесу.

Не менш важливим принципом є принцип колегіальності. У процесі створення закону жодне рішення не приймається одноособово. Дотримання цього принципу не завжди відбувається. Насамперед це спрямовано на те, щоб конкретні особи чи групи осіб не могли одноособово приймати рішення по законопроектах, котрі впливали б на їх прийняття чи на сам зміст.

Принцип політичного плюралізму та багатопартійності полягає в

тому, що будь-які представлені в парламенті носії політичних поглядів мають право виражати свою політичну волю та чинити у її відповідності в процесі розгляду законопроекту.

Принцип техніко-юридичної досконалості — при розробці та прийнятті законів слід застосовувати оптимальні, рекомендовані юридичною наукою і випробувані практикою засоби правотворчої техніки. Усунення техніко-юридичних дефектів законопроектів, а також їх попередження можливі за певних передумов і за допомогою певних засобів. Їх можна розподілити на теоретичні і практичні. До перших належать наукові положення, висновки, рекомендації, конструкції з юридико-технічних питань, а до других — правові акти та організаційні заходи.

Теоретичними передумовами та «інструментами» юридико-технічного удосконалення сучасного законодавства України слугують:

- наукові напрацювання попереднього періоду (радянського);
- результати сучасних наукових досліджень українських юристів;
- інші зарубіжні праці з відповідної тематики, які дедалі ширше запроваджуються в українську практику.

До другої групи передумов і засобів забезпечення належного юридико-технічного рівня законодавства належать, як відзначалось, певні правові акти та організаційні заходи. Їх основними різновидами є:

- закріплення у чинному законодавстві вимог і правил юридичної техніки;
- розробка комплексних прогностичних і планових актів щодо розвитку законодавства;
- заходи із систематизації чинного законодавства;
- створення спеціалізованих органів, структур, підрозділів, а також здійснення спеціальних програм, покликаних сприяти забезпеченню належного юридико-технічного рівня законодавства [7, с. 138-139].

Принцип відкритості підпорядковує собі весь процес прийняття і підготовки законів. Відкритість законодавчого процесу є важливим фактором розвитку демократичного суспільства, зростання політичної культури і свідомості громадян резервом підвищення якості законодавчої роботи. Відкритість законодавчого процесу не повинна зводитись лише

до можливості громадян спостерігати за ним, а й передбачає їх право своєчасного отримання інформації про зміст законопроектів, хід їх підготовки і прийняття. Відкритість включає широку просвітницьку роботу серед населення не тільки щодо законів, які вже прийняті а й щодо тих які готуються. Йдеться також про можливості залучення до законодавчого процесу підготовленої частини громадян. Такий підхід до відкритості законодавчого процесу передбачає активізацію всього спектру зворотного зв'язку між парламентом та електоратом. Втілення такого принципу призведе до зросту авторитету представницького органу і тим самим до подальшого підвищення стабільності у суспільстві. Відкриті законодавчі системи часто ефективніші ніж закриті, оскільки ті верстви населення, яких законопроект найбільшою мірою стосується і котрі, вірогідно, краще ніж вищі посадовці, знають які саме питання слід вирішувати здатні висловити спірні моменти та допомогти у досягненні політичних рішень.

Даний принцип включає в себе наступні елементи:

- порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України та комітетів Верховної Ради України у засобах масової інформації;
- доступ громадян до Верховної Ради України та її підрозділів, а також до законодавчої документації;
- урахування суспільної думки.

Відкритість законодавчого процесу є проблемою зв'язків законодавчої влади із громадськістю в законодавчому процесі та законотворчості — є елементом та ознакою демократичного суспільства, дає можливість удосконалення законодавчого процесу за рахунок залучення до нього громадськості і окремих громадян, є фактором зміцнення авторитету парламенту.

Завдяки відкритості законодавчого процесу для громадян, а також груп, що усвідомлюють та організовано обстоюють власні інтереси, самоврядування цей процес стає більш демократичним, адже кінцевий продукт законодавчого процесу формується із врахування більшої кількості громадських пропозицій. Коли громадяни відчують себе частиною законодавчого процесу, тоді зростає ймовірність, що вони схвально поставляться до результату, отриманого в перебігу цього

процесу.

Розрізняють два аспекти зв'язку із громадянами — інституційний та індивідуальний. Налагодити зв'язок на інституційному рівні означає зробити роботу парламенту відкритішою, а його здатність реагувати на потребу громадян в інформації ще кращою, і таким чином відкрити перед цими громадянами можливість участі у процесі вироблення законодавчого рішення. Зв'язок на індивідуальному рівні – це особистий зв'язок парламентаря з різними групами, які усвідомлюють та організовано обстоюють власні інтереси, а також з пресою та окремими громадянами на більш регулярній основі.

Основну вагу має відкритість засідань парламенту та його комітетів для громадян. Перевага доступності засідань парламенту і його комітетів для громадян вбачається в тому, що громадяни можуть спостерігати за створенням закону, або до певної міри стати учасниками творення (присутність під час читань, участь у роботі комітету тощо). Громадяни, що не знають як з'явилося законодавче рішення, наслідки якого вони не вважають добрими, схильні підозрювати парламент в корупції та в неефективній діяльності. Створення можливостей для спостереження за перебігом законодавчого процесу та безпосередньої участі у ньому підвищує довіру громадян до законодавчих рішень.

Принцип планування законодавчої діяльності пов'язується не тільки із визначенням сукупності законодавчих актів, яких потребує чи буде потребувати суспільство, та які необхідно прийняти. Це визначення послідовності і змісту дій, які необхідно здійснити на всіх стадіях законодавчого процесу.

Можна вказати, що планування законодавчої діяльності відіграє важливу роль, бо забезпечує комплексний підхід до законодавчого регулювання суспільних відносин, дає можливість виділити пріоритетні напрями залежно від соціальних потреб, дозволяє цілеспрямовано розвивати, удосконалювати законодавство.

Введення в практику діяльності Верховної Ради України принципу планування законодавчої діяльності означає, що плани складаються на основі пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи про необхідність прийняття законопроектів, які вони вважають за необхідне розробити та

внести на розгляд законодавчого органу. Правом і обов'язком суб'єктів законодавчої ініціативи має бути їх активна участь в обговоренні складеного на основі їх пропозицій проекту плану законопроектних робіт до його затвердження.

Це дає підстави вважати, що в умовах планування законотворчості центр вияву законодавчої ініціативи переміщується в основному на стадії підготовки планованого акта, а також його реалізації [8, с. 55].

Як вважає А. С. Олійник, у планах Верховної Ради України міститься рішення про підготовку конкретного закону, яке зобов'язує суб'єктів права законодавчої ініціативи розробити законопроект і внести його на розгляд, і що саме з планування законопроектних робіт й розпочинається законодавчий процес.

Отже, «планування законопроектних робіт – це обґрунтування необхідності прийняття законів через визначення послідовності їх прийняття законодавчим органом і складання відповідного плану» [9, с. 83].

Залежно від строків, на які розробляються плани законопроектних робіт, можна виділити довгострокове, середньо та короткострокове планування. Планування законодавчої діяльності здійснюється у формі перспективних та поточних планів і прогнозів законопроектних робіт законодавчого органу. Оскільки для того, щоб закони адекватно відображали процеси, що відбуваються у суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати, досліджувати, використовувати об'єктивні закономірності. Саме тому умовою створення закону є пізнання, виявлення загальних закономірностей формування правового рішення, визначення системи і взаємодії факторів, які впливають на процес законотворчості, визначення місця і ролі в організації законодавчої діяльності таких категорій, як потреба та інтерес, їх взаємодія, виявлення суспільних відносин, правове регулювання яких визначається потребами соціального прогресу. Виходячи з цього, до перспективних планів, які розробляються на строк повноважень складу Верховної Ради України, включаються законодавчі акти, розробка яких потребує відповідних наукових досліджень та розробки їх наукової концепції. Перспективне планування повинно здійснюватись відповідно до програми державно-

правової реформи, яка б визначала основні параметри законодавчої системи України та основні напрями її становлення. Перспективний план законопроектних робіт конкретизується у поточних планах. Поточне планування включає річні та оперативно-календарні плани. Основною формою планування поряд з перспективними планами законопроектних робіт є річні плани. Доцільно здійснювати їх розбивку на півріччя, щоб чіткіше та ефективніше організувати роботу органів, установ, відповідальних за підготовку проектів, щоб ефективніше розподілити науково-інформаційне забезпечення законотворчого процесу. До цих планів, як правило, включаються законодавчі акти, щодо яких вже здійснені відповідні наукові дослідження, розроблена концепція, структура та основні положення, підготовлений у цілому текст законопроекту.

На основі річних планів розробляються оперативно-календарні плани. Оперативно-календарне планування включає квартальні, місячні плани законопроектної роботи постійних комісій та апарату Верховної Ради, календарні плани – графіки підготовки законопроекту. Оперативно-календарні плани розробляються з метою упорядкування проходження у першому, другому та третьому читаннях готових законопроектів, які внесені на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи [9, с. 31-33].

Планування законодавчого процесу спрямовується на створення цілісної, науково обґрунтованої системи законодавства і повинно забезпечувати послідовність підготовки, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України, координацію законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, залучення до законопроектних робіт відповідних наукових установ, громадських організацій та використання у цій діяльності результатів наукових досліджень.

У процесі проведеного дослідження можна зробити наступні підсумки: принципи законодавчого процесу становлять основу здійснення законодавчої діяльності в Україні. Це вихідні ідеї та засади, які визначають сутність, правову основу, структуру та спрямованість законодавчого процесу.

Законодавчий процес здійснюється на основі вироблених теорією і

закріплених у законодавстві й практиці принципів:

- законності;
- демократизму;
- гласності;
- наукової обґрунтованості;
- системності і узгодженості;
- урахування суспільної думки;
- професіоналізму;
- техніко-юридичної досконалості.

Дослідження сприяє проведенню нових наукових розвідок, пов'язаних із приведенням правової основи законодавчого процесу в Україні у відповідність до розроблених наукою принципів процесу створення нормативно-правових актів вищої юридичної сили.

Література

1. Олійник А. Законотворчий процес – його основні риси і особливості / А. Олійник // *Право України*. – 1998. – № 4. – С. 81–83.
2. Олійник А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А. С. Олійник. – К., 1998. – 17 с.
3. Заєць А. П. Потрібне нове «прочитання» українського парламентаризму / А. П. Заєць // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 1998. – № 11. – С. 40–52.
4. Швець М. Системна інформатизація законотворчого процесу / М. Швець // *Віче*. – 2000. – № 2. – С. 29–37.
5. Погорілко В. Стратегія і тактика законотворення / В. Погорілко, М. Малишко // *Віче*. – 1993. – № 4. – С. 46–55.
6. Законодательный процесс в России: граждане и власть. – М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996. – 80 с.
7. Рабинович П. М. Юридическая техника законотворчества в Украине: общие проблемы / П. М. Рабинович // *Журнал российского права*. – 2000. – № 4. – С. 136–142.
8. Колдаева Н. П. О долгосрочном планировании развития законодательства / Н. П. Колдаева // *Советское государство и право*. – 1979. – № 6. – С. 55.
9. Олійник А. Планування законодавчої діяльності наблизить Україну до правової держави / А. Олійник // *Віче*. – 1995. – № 8. – С. 30–35.

Анотація

Легін Л.М. Принципи законодавчого процесу: теоретичний аспект. – Стаття.

У статті досліджуються й аналізуються основоположні та вихідні положення законодавчого процесу. Систематизовано та розкрито зміст основних принципів

законодавчого процесу.

Ключові слова: законодавчий процес, принципи законодавчого процесу, законність, демократизм, гласність, відкритість, планування, техніко-юридична досконалість.

Аннотация

Легин Л.М. Принципы законодательного процесса: теоретический аспект. – Стаття.

В статье исследуются и анализируются основоположные и исходные теории законодательного процесса. Систематизировано и раскрыто смысл основных принципов законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательный процесс, принципы законодательного процесса, законность, демократизм, гласность, открытость, плановость, технико-юридическое совершенство.

Summary

Legin L.M. The principles of the legislative process: theoretical aspect. – Article.

In the article are investigating and analyzing basic out coming positions of Legislative Process. There is systemized and opened the maintenance of basic principals of Legislative Process.

Keywords: legislative process, principals of legislative process, legality, democratize, opening, planning, technique-jurisdiction perfection.

І.І. Припхан

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії та
історії держави і права
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Виходячи із того, що найважливіші суспільні відносини є предметом дослідження теорії конституціоналізму, можна дійти