

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДВОХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (ПРО НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ТА ПРО ЗАКОНИ І ЗАКОНОДАВЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ)

А.П.ЗАЄЦЬ,
*заступник керівника Науково-правової служби
Секретаріату Верховної Ради України*

Я хотів би насамперед зазначити, що те питання, навколо якого сьогодні точаться дискусії, можна розглядати і в більш широкому контексті, — в контексті вдосконалення організаційно-правових засад і нормативної основи діяльності усіх державних органів.

Що стосується нашого парламенту, то ми безпосередньо виходимо на цілий ряд законодавчих актів, які дають нам підстави для подальшого нормативного врегулювання відповідних законодавчих процедур. Це питання, насамперед, стосується таких законів, як закон про комітети Верховної Ради України, це проблема нового регламенту, над яким сьогодні йде робота. Потрібен новий закон про статус народного депутата й інші акти.

Думаю, що, насамперед, ми повинні дивитися на те, як ці акти врегульовують відповідні проблеми, відповідні питання. Якщо ми надто акцентуємо увагу лише на, скажімо, проблемах вдосконалення нормотворчої діяльності, саме у такому плані, як ми ставимо це питання при розгляді відповідних законопроектів, які сьогодні ми розглядаємо, про нормативно правові акти і про законодавчу діяльність, — ми можемо втратити, так би мовити, найголовніші ключові засновки, які ми повинні враховувати.

Скажімо, такий засновок, як проблема відповідності Конституції. І якщо ми розглянемо два законопроекти, які ми сьогодні вивчаємо саме з цієї точки зору, з точки зору відповідності Конституції, то ми побачимо, що у багатьох положеннях така відповідність не спостерігається, немає такої відповідності, вона втрачена. І вона втрачена, насамперед, через абсолютизацію, я сказав би, отих проблем, які постали перед

розробниками цих законопроектів. Вони настільки заглибились в цю роботу, що певною мірою її абсолютизували.

Але, звісно, це — загальне враження, яке, я хотів би зазначити, стосується всіх положень, а саме як загальне враження. Погляньмо на два законопроекти. Оскільки я представляю науково-експертний відділ, і наш відділ здійснює експертизу законопроектів, то ми будемо робити такі офіційні висновки щодо обох законопроектів, і я хотів би поділитися деякими своїми враженнями.

Насамперед, щодо, так би мовити, старішого законопроекту — про нормативно-правові акти, робота над яким ведеться дуже довго. Хочу сказати, що час цей не втрачений даремно. Вже навіть на перший побіжний огляд він сьогодні має досить досконалий вигляд. Це приємно відзначити, тому що на попередніх засіданнях, яких було немало, було багато зауважень.

Сьогодні у мене до цього законопроекту зауважень менше. Але все-таки я хотів би сказати, що відносно деяких питань, я думаю, над ним ще потрібно було працювати. Що це за питання? Перш за все, це питання, на мій погляд, уточнення допустимості використання процедур, які існують, насамперед, у законодавчому процесі, тобто в процесі, який здійснює Верховна Рада України, у діяльності тих чи інших органів. Є такі питання у нормотворчій процедурі, які не можна, мені здається, окреслювати надто широко.

І тут ще одне зауваження, яке я хотів би висловити і яке, на мій погляд, є слухним. Розробники намагаються узагальнити дуже складну практику нормотворчої діяльності всіх органів. І, узагальнюючи, вони її огрубляють. Тобто, втрачається багато делікатних, тонких питань, які супроводжують таку багатогранну діяльність тих чи інших органів. І в результаті з'являється якась певна норма, яка несе на собі не дуже багато навантажень, яка навіть обмежує діяльність окремих органів.

Тепер щодо іншого законопроекту — про закони і законодавчу діяльність в Україні. Хоча сьогодні поряд сидять розробники двох законопроектів і мирно спілкуються між собою, але, мені здається, що певні протиріччя все-таки залишаються. І, насамперед, вони полягають у тому, що ми повинні вирішити, чи це буде відокремлене правове регулювання двох різних сфер, чи це все-таки буде основний базовий закон, а інший закон буде мати, так би мовити, субсидіарне значення.

Якщо ми це питання вирішимо, тоді зможемо розподілити предмет правового регулювання. Якщо ми будемо казати, що обидва закони мають право на існування, не кажучи про те, який все-таки буде основним і який буде підпорядковуватись іншому, то ми знову ж таки не

остаточно вирішуємо це питання. Мені здається, що є загальний закон, якому конкретний має підпорядковуватись.

Якщо ми порівняємо ці два законопроекти, то в багатьох положеннях дублювання все-таки зберігається. Візьмімо питання подолання колізій — і там, і там ці питання є. Або питання дії законів, дії нормативно-правових актів. Це ж очевидні речі, що ми не можемо підходити до нормативно-правового регулювання з таким, так би мовити, дублюванням. Думаю, це не виправдано.

А тепер щодо конкретних проблем проекту Закону про закони і законодавчу діяльність. Якщо враховувати ті моменти, про які сьогодні вже говорилося і про які говорив я, то, я думаю, такий закон має право на існування. І, можливо, він при певному доопрацюванні зможе вирішувати чимало проблем дії законів і законодавчої діяльності.

Але на сьогодні, мені здається, він потребує суттєвого доопрацювання. Про що йдеться? Насамперед про те, що, як я говорив, проект потребує не лише узгодження з Конституцією України, він потребує того, щоб він був розроблений на основі Конституції України. А сьогодні чимало його положень і норм викладені таким чином, неначе це є провідні норми. Хоча ці норми мають вторинний характер відносно Конституції.

Дуже багато є інших питань. Скажімо, саме Конституція визначила, кому належить приймати закони, якою є юридична сила Конституції, як затверджується Конституція Автономної Республіки Крим, чинність міжнародних договорів, гарантії конституційності законів, порядок схвалення законів Президентом. І дуже багато питань постає там, де відповідності з Конституцією немає. З якого боку ми б не підходили до цього питання, все одно такої відповідності немає. Тому що за змістом і вагою багатьох норм проект закону про закони і законодавчу діяльність претендує на перше місце в системі національного законодавства, хоча за своїм характером він таке місце посідати не може.

І, мені здається, що до цього призвів хибний, методологічний підхід до складання проекту. Цей проект мав би торкатися лише законів, ґрунтуючись на Конституцію. До речі, я хотів би сказати, що такий приклад такого ґрунтування ми побачили, коли розглядався закон про політичні партії. От саме Владислав Васильович Носов підтримав альтернативний проект про політичні партії — той, де була точна і чітка відповідність Конституції.

Наступне. Мені здається, що в проекті цього закону є дуже багато таких положень, яким не місце в законі. І, до речі, ці положення не зовсім точні. Ну, наприклад, в законодавчу діяльність включається розробка законів багатьма суб'єктами, в тому числі громадянами, науковими установами, об'єднаннями громадян, а також забезпечення дії законів.

Зверніть увагу, як трактується саме поняття "законодавчої діяльності"! Але, в силу того, як склалось поняття "законодавчої діяльності", такі дії, такі речі ним не передбачаються. І, скажімо, зовсім не потрібно бути фахівцем, щоб не ототожнювати розробку законопроекту в творчому колективі Національної академії наук з власне законодавчою діяльністю.

Це ж стосується і законодавчого процесу, який визначений у статті 16. Мені здається, що в це поняття навряд чи доцільно включати формування системи законодавства України, тому що це досить різнопланові поняття.

Є й інші зауваження. Деякі з них мають більш дрібний характер. Але є кілька принципових зауважень концептуального характеру. Я думаю, що одне з них полягає в тому, що в окремих положеннях ми спостерігаємо прямий відхід від Конституції. Я думаю, що такий відхід лише додасть ускладнень при розгляді цього законопроекту. І, насамперед, мова йде про процедуру ухвалення закону Президентом (стаття 30 і 31 проекту). Автори розмежували поняття "опублікування" і поняття "оприлюднення". Це, мені здається, одне із таких питань, в якому конче потрібно дотримуватись Конституції.

В теорії конституціоналізму поняття введення в дію законів у президентській республіці віддається Президенту. І ця дія безпосередньо пов'язана з опублікуванням законів, або, кажучи інакше, оприлюдненням. І оприлюднення в данному випадку, на мій погляд, охоплює усі можливі види доведення цього закону до відома тих, на кого він поширює свою дію. Якщо ми розмежуємо оприлюднення й опублікування, то ми повинні будемо визнати, що Конституція не врегулювала питання опублікування законів. А я думаю, що ми цього визнати не можемо. Тоді ми повинні будемо сказати, що це питання неврегульоване, що законодавець не вказує, як публікувати закони.

І не тільки посилаючись на повноваження Президента щодо прийняття до виконання законів, а тим самим — тісного взаємозв'язку опублікування і введення в дію законів, але посилаючись і на загальні норми Конституції, ми повинні сказати, що підстав для такого розмежування опублікування і оприлюднення, тобто такого розмежування, яке вказує на те, що опублікування повинно виконуватись іншим органом, — немає.

В цілому я хотів би сказати, що сьогодні зроблений значний крок вперед юридичною наукою і тими, хто сьогодні займається в законотворчому процесі розробкою цих законопроектів, і мені здається, що основний принцип законотворчої діяльності, який полягає в тому, що законопроекти повинні розв'язувати більше питань, ніж вони ставлять, — мені здається, що якраз цей принцип законотворчої діяльності уже дотриманий. Тобто, ті законопроекти, які ми сьогодні бачимо перед собою — а це, насамперед,

стосується проекту, який підготовлений Харківською академією — уже розв'язують більше питань, ніж ставлять.

Щодо іншого законопроекту — я поки що сьогодні цього сказати не можу. Але я думаю, що в нас є підстави вважати, що цей законопроект теж може бути доопрацьований оперативно.