

*Шармоянц А. Н.*

## **О ТЕНДЕНЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УКРАИНЕ**

Становление Украины как демократического, социального и правового государства требует постоянного изучения правового регулирования государственных правоотношений. Даже реализация задекларированных конституцией положений относительно статуса государства, в значительной степени зависит от того, насколько эти правоотношения урегулированы законодательством, и насколько данное законодательство соответствует постоянно возрастающим требованиям относительно его качества. В свою очередь качества законодательных актов напрямую зависит от уровня проводившихся до принятия того или иного правового акта подготовительных работ на правотворческом уровне.

Вопросы правотворчества, особенно связанные с его эффективностью и соответствием идеи справедливости, разрабатывались такими величайшими представителями политико-правовой мысли как Дж. Локк, Т. Гоббс, Ж-Ж. Руссо, И. Кант, Г.В.Ф. Гегель, Ш.Л. Монтескье и др., в новейшее время проблематика правотворчества стала предметом исследований зарубежных и отечественных ученых как представителей общей теории права, так и специалистов отдельных отраслей права. Среди них следует назвать работы Алексеева С.С., Баглай М.В., Марченко М.Н., Скакун О.Ф., Шемшученко Ю.С., Селиванов В. и др.

Статья посвящена выявлению позитивных и негативных тенденций в правотворчестве государства, для чего необходимо рассмотреть понятие правотворчества, его уровни, принципы, осветить роль правовой политики.

Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства с участием гражданского общества (в предусмотренных законом случаях) по установлению (санкционированию), изменению, отмене или дополнению юридических норм [1, с.469]. В каждом государстве правотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

Правотворчество является важнейшей составной частью всего процесса правообразования. Последний включает в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования права. Необходимость существования последнего обуславливается постоянно возникающей потребностью повышения качества издаваемых актов. Оно зависит не только, а зачастую — и не столько от уровня самой собственно правотворческой деятельности государственных органов, сколько от уровня проводившихся до принятия того или иного правового акта подготовительных работ.

В научной литературе, в связи с этим, совершенно справедливо указывается на то, что правотворческая деятельность современных цивилизованных государств должна осуществляться на базе ряда общих, основополагающих принципов, представляющих собой организационные начала, которые определяют существо, характерные черты и общее направление этой деятельности.

Среди этих принципов выделяют такие как демократизм, предполагающий активное участие представителей различных слоев общества и всех ветвей власти в

правотворческой деятельности; законность и конституционность, исходящей из необходимости строгого и неуклонного следования конституции и соответствия обычным законам в процессе правотворческой деятельности; гуманизм, выражающийся в направленности издаваемых нормативных актов на защиту прав и свобод граждан, на максимальное удовлетворение их материальных и духовных потребностей; профессионализм, проявляющийся в обязательном участии квалифицированных высокопрофессиональных специалистов на всех стадиях правотворческого процесса, а также проведения единой согласованной политики между субъектами правотворчества.

Исходя из разделения правотворчества по его субъектам на правотворчество государства и правотворчество гражданского общества, автор останавливает свое внимание в основном на правотворчестве государства, называя его государственным правотворчеством.

По своей социальной сути государственное правотворчество выступает как процесс возведения государством народной воли в закон, ее оформления в различных юридических актах, как процесс придания сформулированных в обществе правил поведения государственных велений общеобязательного характера. Оно охватывает собой непосредственную деятельность уполномоченных на то государственных органов по выработке, принятию, изменению или дополнению нормативно-правовых актов [2, с.402].

Государственное правотворчество в Украине по юридической силе подразделяется на два уровня:

1 уровень: Законодательная деятельность, т.е. деятельность по подготовке и принятию законодательных актов (законотворчество).

В правотворчестве Украины главную роль играет законодательный орган государства — Верховная Рада. Она обладает монопольной законотворческой компетенцией, т.е. исключительным правом на принятие законов и кругом полномочий по их принятию, предусмотренных Конституцией и другими законами. Её законотворчество — ведущая часть правотворчества и основная конституционно-правовая форма принятия законов государством.

2 уровень: Подзаконная правотворческая деятельность, т.е. деятельность по подготовке и принятию подзаконных актов (подзаконное правотворчество).

Правотворчество других государственных органов Украины (правотворчеством занимаются практически все государственные органы) осуществляется на основе и в соответствии с действующими законами, принятыми Верховной Радой. Юридическая сила принятых государственными органами нормативно-правовых актов зависит от уровня и объема их полномочий, которые определяются местом, занимаемым в системе органов государства (Президент, Кабинет Министров, министерства, ведомства, главы государственных администраций на местах и др.) [1, с.480].

Уровневая градация предполагает решение такого сложного вопроса, как установление четкого разграничения предметов ведения между данными субъектами правотворчества. Соответственно таким образом, одной из важнейших задач является обеспечение соответствия принимаемых ими нормативно-правовых актов действующему законодательству и потребностям жизни. Для того, чтобы принимаемые акты в максимальной степени отвечали потребностям общества и были эффективными,

весьма важно заранее разрешить круг проблем, касающихся формы, характера, внутренней структуры, места и роли в системе других нормативно-правовых актов. Всем уровням правотворческой системы необходимо придерживаться единой согласованной политики, под которой зарубежными и украинскими учеными подразумевается особая форма выражения государственной политики, направленной на закрепление и осуществление единого политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур. Такая политика тактически нацелена на усовершенствование всего комплекса правовых средств, на обеспечение реализации поставленных обществом и государством задач правовыми ресурсами, а в стратегической перспективе - на использование данных ресурсов для обеспечения наиболее оптимального развития всех сфер социальной жизни. Данная политика выражается прежде всего в законах, конституциях, кодексах, направлена на охрану и защиту этого социального устройства, развитие и совершенствование общественных отношений.

Потребность в правовой политике в современных условиях продиктована тем, что без нее невозможно цивилизованно гарантированно реализовать все другие виды политики. Слабая и непродуманная правовая политика вместе с несовершенной правовой базой, с противоречиями в правовых актах, со слабовыраженными приоритетами влекут негативные последствия для развития общества [3, с.43].

Крайне необходимо на подготовительной стадии разработки правовых актов проведение сравнительного анализа с аналогичными установлениями настоящих и прошлых лет и сравнения с ныне действующими актами правовых систем других государств.

Сегодня, когда в Украине проводится политическая реформа, которая направлена на стабилизацию государства, усиление демократических основ, повышение его эффективности, перехода государства от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления [4, с.11], особое значение приобретают вопросы качества принимаемых субъектами правотворчества нормативно-правовых актов.

Проанализировав некоторые тенденции, складывающиеся в правовой системе Украины за последние два года, автор хотел бы отметить, что по данным пресслужбы Президента Украины в 2005 году (с 24 января) на подпись Президенту Украины поступило 334 закона, из которых он вернул в Верховную Раду Украины для повторного рассмотрения 73 закона (приблизительно 22 процента от общей массы) при этом к 11 законам (приблизительно 3.5 процента от общей массы) право вето применялось 2-3 раза [5].

В 2006 году на подпись Президенту Украины поступило 196 законов, из которых он вернул в Верховную Раду для повторного рассмотрения 73 закона (приблизительно 38 процентов от общей массы), при этом к 17 законам (приблизительно 9 процента от общей массы) право вето Глава государства применил 2-3 раза. Из этого следует, что за проанализированные промежутки времени процент законов, на которые было наложено вето, от общего количества поступивших увеличилось почти в 2 раза, а процент законов, к которым Глава государства применял право вето 2-3 раза увеличилась почти в 3 раза.

Из проведенных данных отчетливо прослеживается тенденция неуклонного, значительного ухудшения качества нормативно-правовых актов принимаемых ведущими органами правотворчества государства, слабая согласованность их работы,

также очевидной проблемой является и наличие большого количества несовершенных, часто противоречивых нормативно-правовых актов. Отрицательным явлением можно назвать и то, что в Верховной Раде последнего созыва количество народных депутатов с юридическим образованием составляет всего 10 процентов [ 6, с.4 ]. Все вышесказанное свидетельствует о наступающем, а возможно и уже наступившем кризисе в правовой системе Украины [ 4, с.11 ].

Данная проблема, на взгляд автора, может быть успешно решена путем тщательного анализа действующего законодательства с привлечением научной общественности, установление тесного сотрудничества между соответствующими правотворческими органами. Однако именно вопрос об установлении таких взаимоотношений остается одним из наиболее трудных. Это предопределяет необходимость переоценки и установления новых принципов и четких правовых процедур взаимодействия не только на стадии принятия нормативно-правовых актов, но и при их разработке. Разрешение обозначенной проблемы видится весьма важным для государства, ориентированного на принципы демократии.

Очевидно, что в настоящий момент назрела необходимость выработки комплексного нормативного блока, направленного на регулирование правотворческой деятельности в Украине. В рамках этого нормативного блока, охватывающего все уровни правотворческой системы, должны определяться общие принципы взаимодействия органов законодательной власти Украины и гражданского общества, регулирующих их взаимоотношения. Кроме того, в рамках указанного нормативного блока должны учитываться, по крайней мере, три важнейших положения. Во-первых, законодательство и подзаконные акты должны обеспечивать реализацию основных прав и свобод человека и гражданина. Во-вторых, правотворческая деятельность, независимо от уровня, не должна противоречить принципу государственного суверенитета и принципам унитарного государства. И, наконец, в-третьих, правотворческая деятельность, как и ее результаты, должна отвечать не только сложным задачам, которые стоят и будут возникать в будущем перед Украиной, но и общепризнанным требованиям международного права.

#### **Список источников и литературы:**

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права. - Харьков, 2005.-С. 468-492.
2. Марченко М.Н. Теория государства и права. - М., 1998.-С.402-415.
3. Бадей О. Основні форми реалізації правової політики // Право України. -2005.- №7.-С.43.
4. Селиванов В. Державна влада як елемент державно упорядженого суспільства в Україні // Право України. -2005.- №9.-С.11.
- 5.Официальное Интернет-представительство Президента Украины  
<http://www.president.gov.ua/>
6. Шемшученко Ю.С. Теоретичні та практичні проблеми розвитку правової системи України// Часопис Київського університету права. -2004.-№3. – С. 3-6.

*Поступила в редакцию: 15.12.2006 г.*