

Принципи законотворчої діяльності

У статті досліджено актуальні питання, пов'язані із визначенням змісту та системи принципів законотворчості. Зроблено спробу виявити критерії систематизації принципів законотворчості та запропоновано поділ принципів законотворчості на загальні й процедурні (спеціальні).

Ключові слова: законотворчість, принципи законотворчості, загальні принципи законотворчості, процедурні принципи законотворчості, система принципів законотворчості, механізм створення закону.

Постановка наукової проблеми та її значення. Сучасна організація суспільства неможлива поза державою, яка наділяється певними інструментами для впорядкування відносин між окремими індивідами, їхніми об'єднаннями та організаційними владними структурами. Фактично немає іншого інструменту, який би так ефективно впливав на суспільні відносини, упорядковуючи їх, як закон. Саме з допомогою закону встановлюється певний алгоритм функціонування правових відносин. Проте творення закону також відбувається в системі суспільних відносин, що й вимагає регулювального владно-правового впливу зі сторони держави.

Конституція України визначила пріоритети розвитку держави та суспільства (ст. 1), заклала основи відносин держави й особи (ст. 3), визнала похідний характер будь-якої публічної влади (ст. 5), закріпила принципи правового порядку (ст. 19) [1], що дало можливість створити відповідну правову систему в нашій державі та забезпечити механізм її функціонування. Одним з елементів правової системи є законодавство – форма виразу норм права [2, с. 85] і творення законів є одним із найважливіших напрямів діяльності і держави, і суспільства. За допомогою законодавства створюється правовий режим держави, формується її статус, що створює певні уявлення про країну, її політичний потенціал.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Законотворчість як правове явище, елемент правової системи, вид юридичного процесу є предметом досліджень вітчизняних учених-юристів (Ю. С. Шемшученка, М. Оніщука, О. Л. Копиленка, О. Ющика, В. Кампо, О. В. Богачової, М. Савчина та ін.).

У теорії держави й права розрізняють «законодавчий процес» і «законотворчий процес». Під першим розуміють суто процедуру ухвалення законів, державно-владну діяльність органів держави, визначених Конституцією України. Друга категорія характеризує діяльність широкого кола суб'єктів, які не завжди наділені владними повноваженнями (громадські організації, наукові установи тощо) щодо виявлення необхідності реагування на зміни в суспільних відносинах, створення закону, оцінку ефективності дії чинного закону, зміни та доповнення закону [3, с. 317; 4, с. 13–14]. Тому важливого значення набуває пошук фундаментальних засад, які мають визначати таку діяльність, – принципів законотворчості.

Особливого значення набуває дослідження принципів законотворчого процесу у світлі діяльності Конституційної асамблеї, створеної 21 лютого 2011 р. для підготовки проекту змін до Конституції України [5]. Адже від того, якими основоположними ідеями керуватимуться розробники проекту закону про внесення змін та доповнень до Конституції України, які цінності покладуть в основу законотворчої діяльності, залежатимуть якості конституційних норм, суспільного буття й, зрештою, якості біологічного життя членів соціуму. Проблеми виявлення, формулювання та систематизація основоположних ідей здійснення законотворчості ще не дістали свого повного розв'язання, що й зумовлює необхідність цього дослідження.

Формулювання мети та завдань статті. Для ефективності функціонування будь-якого природного чи суспільного явища, а тим більше для його використання в суспільній практиці, важливе значення має пізнання принципів функціонування цього явища. Оскільки законотворча діяльність – це явище багатогранне, здійснюється багатьма суб'єктами, проходить певні стадії, які об'єднуються однією метою – створенням закону, то потрібно чітко визначити основоположні ідеї, на яких має ґрунтуватися така діяльність, систематизувати їх, щоб створити єдину картину умов, яких мусить дотримуватися суб'єкт законотворчості задля одержання прогнозованого бажаного й толерантного до різних суб'єктів суспільних відносин, правового, гуманного та справедливого закону. Для до-

сягнення цієї мети потрібно з'ясувати наукові позиції з приводу розв'язання цієї проблеми, виявити принципи й критерії їх систематизації.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Незважаючи на підвищений інтерес до законотворчої діяльності, вивчення законотворчого досвіду інших держав, недостатньо дослідженою залишається проблема визначення та систематизації принципів законотворчої діяльності, з'ясування їх змісту й форм реалізації, створення дієвого механізму їх забезпечення. Ураховуючи, що законотворчість є видом правотворчості, це дає можливість співвіднести їх як загальне та конкретне [6, с. 355], варто зауважити, що на законотворчість поширюються найзагальніші керівні ідеї такої діяльності. З огляду на зазначене, вважаємо за можливе виділити загальні принципи, на яких ґрунтується правотворча діяльність і які поширюються на законотворчість. О. Ф. Скакун виділяє загальні принципи як незаперечні основні вимоги, що виражають сутність правотворчості, до яких відносить гуманізм, демократизм, гласність, законність, науковість, системність [3, с. 295] і спеціальні – оперативність, поєднання динамізму й стабільності, плановість, старанність та скрупульозність підготовки актів, професіоналізм, техніко-юридична досконалість, урахування досвіду [3, с. 295–296]. Н. М. Пархоменко не робить такої градації й дає загальний перелік принципів: науковість, професіоналізм, законність, демократизм, гласність, оперативність, гуманізм, планування [6, с. 357–358]. В. В. Сухонос також не проводить класифікації принципів правотворчості, лише наводить їх перелік (законність, науковість, використання правового досвіду, демократизму, зв'язку з практикою) [7, с. 446–447]. П. М. Рабінович до вже названих додає ще один – збереження національної самобутності та інтернаціоналізм [8, с. 106].

У монографії «Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення» автори наводять перелік принципів законотворчої діяльності – законності, гласності, демократизму, зв'язку з практикою, моральності, професіоналізму, колегіальності, політичного плюралізму, а також гуманізму, додержання міжнародних стандартів, техніко-юридичної досконалості, науковості, збереження національної самобутності, використання правового досвіду, інформаційності [4, с. 18–19].

Безсумнівно, кожен із наведених принципів є важливим у законотворчій діяльності, виконує визначену для нього функцію, забезпечує певний аспект законотворчості з метою створення якісного закону. Проте в жодному з наведених переліків не трапляється принцип верховенства права. Установлений ст. 8 Конституції України він є основоположною засадою життя всього суспільства й базовим у розбудові правової держави. Сутність принципу верховенства права вимагає визнати, що «закон – це не продукт довільної діяльності держави, він повинен, по-перше, відповідати демократичним правовим принципам справедливості, гуманізму, демократії тощо; по-друге, затверджувати і забезпечувати права, свободи і законні інтереси громадян; по-третє, відображати суспільні відносини, що об'єктивно склалися, не допускати їх надмірного випередження чи відставання від них. Законодавець ... має зрозуміти, що у своїй діяльності він обмежений цими закономірностями» [9, с. 112]. Про важливість принципу верховенства права для здійснення конституційної реформи, унесення змін до Конституції України, створення нових законів наголошував і Б. Фудей [10, с. 104–107].

Не менш важливим для здійснення законотворчого процесу є положення статті 22 Конституції України, відповідно до якої «конституційні права й свободи гарантуються та не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [1]. Зазначене положення виступає як засаднича ідея законотворчості, непорушна основа правопорядку й відповідає людиноцентристським ідеям, покладеним в основу розбудови правової держави.

Законотворчість ґрунтується на різноманітних принципах, які мають різну природу та різне значення для її здійснення. Принципи законотворчості як ідеї визначають її зміст, відображають закономірності цієї діяльності. Із їх допомогою формується механізм створення закону. З огляду на ступінь дослідження проблеми, ми вже можемо деякою мірою умовно говорити про систему принципів законотворчості, виділити серед них ті, що ґрунтується на положеннях Конституції та загальних засадах права (загальні), і процедурні, що викликані особливостями певних стадій законотворчого процесу, здійсненням законотворчих процедур.

До загальних принципів законотворчості, на нашу думку, варто віднести:

– принцип верховенства права, який визначається Конституцією України (ст. 8) і відповідно до якого закони як продукт законотворчості мають прийматися на основі Конституції України й повинні відповідати їй, і жоден громадянин не може бути поза справедливим законом [10, с. 94]. Цей справедливий закон має творитися в законотворчому процесі правовими засобами;

– принцип недопущення звуження змісту й обсягу прав і свобод людини та громадянина ґрунтується на положеннях ст. 22 Конституції України й спрямований на збереження якісних та кількісних характеристик можливостей людини в державі;

– принцип законності передбачає забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі законотворення, а також зобов'язує діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України (ст. 19 Конституції України);

– принцип гуманізм як принцип законотворчості означає необхідність із допомогою законів створювати (закріплювати та охороняти) належні соціальні умови для розвитку особистості й для реалізації та захисту основних прав, свобод й інтересів особи;

– принцип демократизму зобов'язує відобразити в законах волю більшості населення, а задля досягнення такої мети – залучити найширші його верстви;

– принцип гласності передбачає створення можливості для громадськості вільно й відкрито одержувати доступ до інформації про здійснення законотворчої діяльності, обговорювати законопроекти, результати моніторингу ефективності правового регулювання чинних законів тощо. Хоча це й виходить за межі дослідження, але потрібно зауважити, що реалізація цього принципу набуває особливого значення для сучасної підготовки проекту змін до Конституції України. Конституційна асамблея – спеціально створений для цього орган – працює з дотримання лише атрибуту гласності: є відповідний офіційний сайт, на якому розміщені лише деякі аналітичні матеріали, протокольна інформація про засідання та про затвердження проектів змін до Конституції. Ні доступу до самих проектів, ні можливості їх відкритого обговорення владою не забезпечено [11];

– принцип науковості вимагає від учасників законотворчого процесу використовувати науково обґрунтовані підходи до здійснення законотворчого процесу, урахувати новітні досягнення науки щодо визначення суспільної потреби у створенні нового закону, зміні чи доповненні чинного, визначення ефективності чинного закону тощо. Але цей принцип не повинен бути самоціллю. Наука має обслуговувати суспільні потреби науковими методами, робити законотворчість доступною й зрозумілою громадянам;

– принцип моральності покликаний закріпити органічний зв'язок правових і неправових засобів регулювання суспільних відносин, формування в процесі законотворчості правопорядку, розрахованого на досягнення певного рівня моральності суспільства [4, с. 18];

– принцип системності вказує на те, що законотворчість є правовим явищем, яке перебуває у взаємозв'язку з іншими правовими явищами держави, її правової системи й ними ж зумовлюється. Зі свого боку, законотворчість впливає на функціонування інших елементів системи. У нашому випадку – створення закону, його зміни чи припинення, узгодження його з іншими законами;

– принцип збереження національної самобутності та інтернаціоналізму, спрямований на забезпечення врахування та вираження специфічних інтересів кожної нації, народності й етнічної групи, що проживають на території України, на створення умов для їх участі в законотворчості [4, с. 19];

– принцип додержання міжнародних стандартів ґрунтується на нормі ст. 9 Конституції України, згідно з якою вимагається встановлення відповідності закону чинним міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які визнаються частиною національного законодавства України. Цей принцип дає можливість забезпечити рецепцію, гармонізацію й уніфікацію національного закону із міжнародно-правовими актами. [12, с. 29]. Звичайно, наведена коротка характеристика загальних принципів не може повністю розкрити їх зміст та значення для законотворчої діяльності та вимагає подальших досліджень. Але вона дає змогу вирізнити цю групу принципів і визначити їх фундаментальними началами законотворчого процесу.

До процедурних (спеціальних) принципів законотворчого процесу ми пропонуємо віднести принципи оперативності, поєднання динамізму й стабільності, плановості, старанності та скрупульозності підготовки актів, професіоналізму, техніко-юридичної досконалості, урахування правового досвіду, зв'язку з практикою, інформаційності, колегіальності. Визначення змісту засадничих положень процедури здійснення законотворчості вимагає окремого ґрунтовного дослідження.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Наведене вище дає підставу для таких висновків:

1. Сучасна юридична наука недостатньо уваги приділяє дослідженню засадничих положень законотворчості. На наш погляд, потребують окремого наукового дослідження саме поняття принципів

законотворчості, визначення їхніх ознак, змісту, форми вираження, джерел походження, закріплення та механізму забезпечення їх дотримання. Вимагає також більш детального вивчення класифікація принципів, визначення й обґрунтування її критеріїв.

2. Принципи як засадничі положення, ідеї служать організуючим началом законотворчої діяльності, визначають її зміст і спрямованість.

3. Система принципів законотворчості складається із загальних та процедурних (спеціальних), які взаємообумовлюють і взаємодоповнюють один одного й сприяють єдності соціально-правового простору для законотворчої діяльності.

4. Кожен окремо взятий принцип є самостійним соціально-правовим явищем та самостійною необхідною умовою законотворчості, без дотримання якої неможливо буде отримати закон, який би відповідав інтересам людини, суспільства й держави.

5. В основі законотворчості повинна лежати ідея людиноцентризму, яка має забезпечити сутнісне, змістове наповнення принципів законотворчої діяльності.

Джерела та література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Оніщенко Н. М. Правові системи сучасності в контексті наукового вивчення та викладацького досвіду / Н. М. Оніщенко. // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами X Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 7–8 черв. 2013 р. / уклад.: Н. І. Вознюк, Л. М. Джурак, З. В. Журавська, В. В. Качановський, Т. Д. Климчук, О. М. Юхимюк. – Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2013. – С. 82–88.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : кол. моногр. : у 2-х ч. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 696 с.
5. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17 травня 2012 року № 328/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 89. – 22 трав.
6. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
7. Сухонос В. В. Теорія держави і права : навч. посіб. / В. В. Сухонос. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
8. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – Вид. 5-те, зі змінами / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
9. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
10. Футей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991–2011. – 3-тє вид., переробл. і доповн. / Богдан Футей. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 456 с.
11. Ференц В. На кого працює Конституційна Асамблея? / Володимир Ференц // Українська правда. – 2013. – 18 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/04/18/6988289/>
12. Дідич Т. О. Сучасні проблеми розвитку правоутворення / Т. О. Дідич // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами X Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 7–8 черв. 2013 р. / уклад.: Н. І. Вознюк, Л. М. Джурак, З. В. Журавська, В. В. Качановський, Т. Д. Климчук, О. М. Юхимюк / Т. О. Дідич – Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2013. – С. 27–30.

Климчук Т. Принципы законотворческой деятельности. В статье проанализированы общетеоретические проблемы определения фундаментальных оснований осуществления законотворческой деятельности. Законотворческая деятельность является разновидностью юридической деятельности, порождающей правовой результат, имеющий определённое влияние на общественные отношения – закон. Поэтому определение принципов законотворческой деятельности, их сущности и системы является одним из главных направлений в исследовании законотворческого процесса. Сделана попытка определения критериев систематизации принципов законодательной деятельности и предложено деление принципов законодательной деятельности на общие и процедурные (специальные). Предложено к первым отнести принципы верховенство права, недопустимость сужения содержания и объёма прав и свобод человека и гражданина, гласность, гуманизм, демократизм, законность, научность, системность и др. К процедурным (специальным) относятся оперативность, плановость, профессионализм, технико-юридическое совершенство и др. Автор также акцентирует внимание на необходимости использования человекоцентрических идей в создании системы принципов законотворческой деятельности.

Ключевые слова: законотворчество, принципы законотворчества, общие принципы законотворчества, процедурные принципы законотворчества, система принципов законотворчества, механизм создания закона.

Klimchuk T. The Principles of Lawmaking. In this article we analyze general theoretical questions of specification the fundamental principles of lawmaking. The latter is a type of juridical activity, which generates legal result that has a certain influence on social relations, that is, - a law. This is why specification of principles of lawmaking, of their meaning, and of their system is one of the main directions in studying of lawmaking process. We made an attempt to reveal the criteria of systematization of lawmaking principles and we suggest dividing principles of lawmaking into general and procedure (special). Among first we propose to consider the supremacy of law, inadmissibility of narrowing the rights and freedoms of man and citizen in content and volume, publicity, humanism, democratism, legality, scientific nature, consistency, etc. To procedure (special) principles we ascribe efficiency, planning, professionalism, excellence in juridical technique, considering former lawmaking experience. We also focus on necessity to employ anthropocentric ideas in creating the system of lawmaking principles.

Key words: lawmaking, principles of lawmaking, general principles of lawmaking, procedure principles of lawmaking, the system of lawmaking principles, mechanism for creating law.

УДК 342:35.081

І. Коваленко

Загальні поняття адміністративного примусу та особливості його застосування міліцією

У статті розглянуто загальне поняття державного й адміністративного примусу, особливості його застосування міліцією. Звернено увагу на регулювання суспільних відносин, яке здійснює держава правовими засобами та яке, як правило, носить характер примусу. Одним із видів державного примусу є адміністративний, що застосовується міліцією до правопорушників у випадках і в порядку, зазначеному в законі.

Ключові слова: державна влада, громадянське суспільство, адміністративний примус, органи виконавчої влади, органи внутрішніх справ, міліція, державний примус, громадський порядок, адміністративно-примусові заходи.

Постановка наукової проблеми та її значення. Демократизація системи державної влади та розвиток громадянського суспільства в Україні об'єктивно постають як взаємопов'язані явища, що органічно – вписуються в загальний процес трансформації та модернізації політичної системи нашої держави. Він, як доводить Ф. Рудич, є обов'язковим необхідним етапом, який переживають усі без винятку постсоціалістичні країни [1, с. 66].

У цьому контексті взаємодія між державною владою та громадянським суспільством досліджена, насамперед, із позицій можливостей окремих інститутів органів виконавчої влади впливати на формування громадянського суспільства й реалізацію державної політики в цілому. Здійснювані державою та її органами заходи із боротьби з правопорушеннями виявилися недостатніми для ефективного впливу на стан справ. Гострота проблеми вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів із боку держави, що мали б забезпечити стабільність у країні. Серед них – механізм адміністративного примусу, через який досягаються цілі попередження й припинення правопорушень, розв'язуються завдання загальної та індивідуальної профілактики й притягнення правопорушників до відповідальності.

В умовах формування в Україні правової держави роль і значення правового регулювання у сфері внутрішніх справ набуває особливої актуальності, адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, виступає саме ознака високої правової врегульованості суспільних відносин. Усе це – суттєвий чинник, який разом з іншими факторами характеризує ступінь правової культури в нашому суспільстві. Тому ці питання постають у центрі уваги й відображаються в найважливіших державних документах.

На сучасному етапі становлення правової соціальної держави, поряд з утіленням у життя прав та свобод людини й громадянина держава не може не вдаватися до певних обмежень цих прав і свобод