

**ПАРХОМЕНКО Н.М.**

д.ю.н., старший науковий співробітник, учений секретар Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, м. Київ

**ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

В Україні основним джерелом права є нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання найважливіших суспільних відносин. Відповідно, закон чи підзаконний нормативно-правовий акт повинен містити нормативні моделі майбутніх правових відносин, випереджаючи при цьому існуючий рівень суспільних відносин. Прийняття у 1996 році Конституції України стало кульмінаційним моментом у визначенні основних напрямів розвитку системи джерел права України загалом та системи нормативно-правових актів України, зокрема, а в окремих сферах суспільних відносин (кримінальній, цивільній, аграрній, господарській та деяких інших) – майже повного оновлення. Сьогодні в Україні існує потреба в підготовці та прийнятті близько 500 законів; більшість із них підготовлено та внесено до Верховної Ради України у встановленому порядку (в різний час) кілька років тому, але їх з різних причин ще не розглянуто. Першочерговими вважаються законопроекти, прийняття яких безпосередньо передбачене Конституцією, або ті, що стосуються внесення змін до Конституції України. Потребують невідкладного прийняття кодекси або закони, спрямовані на реалізацію соціальних, культурних та інших прав і свобод людини та громадянина: Житловий кодекс України, Кодекс про працю України, Кодекс про ядерну безпеку України, Екологічний кодекс України, Соціальний кодекс України, Кодекс про охорону здоров'я громадян України тощо. Недостатньо врегульованою залишається і духовна сфера: потребують нових або оновлених законів сфера інформації, культури, охорони культурної спадщини та ін.

Загалом система нормативно-правових актів з 1991 року зазнала кількісних і якісних змін, що супроводжувалося значним зростанням темпів законодавчої діяльності. Попри досить швидкі темпи законодавчої діяльності, поза межами правового регулювання залишаються значні масиви суспільних відносин. Зазвичай спостерігається нерівномірний розвиток окремих галузей законодавства.

Водночас низький професійний рівень суб'єктів законодавчого процесу, зниження наукового опрацювання проектів нормативно-правових актів, нормативно-правових договорів призводить, урешті-решт, до збільшення їх кількості, з одного боку, та суперечливості їх змісту, – з іншого. Наприклад, згідно зі ст. 37 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», в якій зазначено, що рішення про будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, *приймає Кабінет Міністрів України разом з місцевими органами державної влади і самоврядування*; у ст. 17 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» йдеться про те, що *прийняття рішень* про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, що мають загальнодержавне значення, є *винятковою компетенцією Верховної Ради України*; у ст. 18 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» зазначено, що прийняття рішень про будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, крім тих, по яких приймає рішення Верховна Рада України, є *компетенцією Кабінету Міністрів України*; у ст. 20 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» йдеться про те, що *місцеві органи державної влади і самоврядування погоджують* питання розміщення на своїй території ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; у ст. 8 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» – про те, що *місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування погоджують питання* розміщення на своїй території об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; у ст. 7 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», де сказано про те, що *обласні, районні, міські й інші ради надають дозволи на будівництво* об'єктів підвищеної небезпеки; у ст. 12 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» – про те, що суб'єкт господарської діяльності *попередньо повинен одержати згоду відповідної ради на розміщення* об'єкта підвищеної небезпеки на його території. Отже, у чинному законодавстві немає чіткого визначення, хто приймає рішення про будівництво зазначених об'єктів. У ньому також немає чіткого визначення ролі й компетенції місцевих органів державної влади і самоврядування у вирішенні питань будівництва ядерних установок і об'єктів поводження з радіоактивними відходами. В одному випадку вони *приймають рішення разом* з Кабінетом Міністрів України (ст. 37), у другому – *тільки погоджують* (ст. 20), а приймають їх Верховна Рада України чи Кабінет Міністрів України, у третьому – вони *надають дозволи* (ст. 7, 12 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»). Отже, колізії явні. Але, у зв'язку із підвищеною небезпекою ядерних

об'єктів, неоднозначність тлумачення ядерного законодавства й невизначеність повноважень у цій галузі неприпустимі.

Створення умов штучного прискорення розробки та прийняття окремих законодавчих актів, зниження ролі науки або правової доктрини в правотворчому процесі стало, на жаль, практикою роботи Верховної Ради України. Наприклад, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877 від 05 квітня 2007 року, із назви якого походить тотожність таких понять, як «нагляд» і «контроль». Існуючі ж наукові дослідження природи та змісту цих понять дають змогу стверджувати про неможливість їх ототожнення. Крім того, часто відбувається прийняття нових законів без узгодження з уже існуючими.

Водночас кількісна характеристика нормативно-правових актів свідчить про нівелювання принципу верховенства закону, надання переваги підзаконним нормативно-правовим актам (делегованій правотворчості) – актам уряду. Не принижуючи ролі підзаконних нормативно-правових актів в регулюванні суспільних відносин, необхідно зазначити тенденцію до надмірного й невиправданого зростання обсягів підзаконної правотворчості. Зокрема, це зумовлено відсутністю механізму їх реалізації та значною кількістю суб'єктів підзаконної правотворчості, нечіткістю визначення їхніх правотворчих повноважень.

Ми поділяємо думку Т.В. Гурової, що будь-який закон має містити три складові: матеріальні норми, що закріплюють за суб'єктами права та обов'язки; процесуальні засоби захисту реалізації прав й обов'язків, що забезпечують, по суті, формальну рівність нерівних суб'єктів. І, по-третє, процесуальні засоби захисту та поновлення порушеного права. На жаль, закони складаються лише із двох частин: першої та третьої. Звідси декларативний характер законів. Доки законодавець буде ігнорувати розроблювані наукою рекомендації щодо структури законів та гарантій їх реалізації, доти вся система законодавства буде залишатися неефективною [1, с. 25–26].

Велика кількість правових актів, що іноді регулюють подібні суспільні відносини, переважання приватних інтересів, відомості, колізійність і складність текстів правових актів, що робить їх незрозумілими для суб'єктів правореалізації, – усе це призвело до посилення правового нігілізму в суспільстві, зниження рівня правової культури та правової свідомості населення, недотримання режиму законності, збільшення кількості правопорушень. Однією з негативних тенденцій у розвитку нормативно-правових актів України є, на нашу думку, політизація їх змісту, що є результатом панування принципу політичної доцільності.

Іншою тенденцією розвитку сучасного законодавства є його спеціалізація, яка відображає ідентичний прогресивний процес у різних соціальних сферах суспільства, спрямований на врахування особливостей, специфіки та багатогранності суспільних відносин, урегулювання яких відбувається певним комплексом юридичних приписів та нормативних актів [2, с. 316–317].

Однією з тенденцій розвитку правотворчості на найближчу та віддалену перспективу є гуманізація змісту джерел, демократизація правових інститутів і норм усіх галузей права одночасно з демократизацією політичних та економічних інститутів суспільства [2, с. 65], шляхом упровадження демократичних норм та інститутів, закріплення загальнонародських принципів права, застосування нових методів і засобів правового регулювання. Крім того, визнання людини найвищою соціальною цінністю обумовлює необхідність урахування її участі у процесах створення та реалізації права. Отже, змістом нової правової доктрини має стати переорієнтація вітчизняного правознавства із соціоцентричного на антропоцентричний підхід [3, с. 5–7].

#### **Список використаних джерел:**

1. Гурова Т. В. Актуальные проблемы теории источников права : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Гурова Татьяна Владимировна. – Самара, 2000. – 188 с.
2. Чистое учение о праве Ганса Кельзена : К XIII конгрессу Международной ассоциации правовой и социальной философии, Токио, 1987: Сборник переводов. Вып. 1 / Академия наук СССР. Институт научной информации по общественным наукам ; Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, Н. Н. Разумович ; Пер. С. В. Лезова, Ю. С. Пивоварова. – М., 1987. – 195 с.
3. Поляков А. В. Коммуникативная концепция права : Проблемы генезиса и теоретико-правового обоснования : дисс. ... доктора юрид. наук в форме научн. доклада : 12.00.01 / Поляков Андрей Васильевич. – СПб., 2002.