

УДК 340.12(477)

С.М. Мельничук,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративних та цивільно-правових дисциплін
Прикарпатського факультету (м. Івано-Франківськ)
Національної академії внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ УКРАЇНА

Анотація. В статті розглядається процес реформування правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна. Аналізуються інструменти правового реформування, що спрямовані на розв'язання її проблемних питань. З'ясовується ефективність задіяних в цьому процесі реформаційних заходів. Пропонуються шляхи вирішення проблемних питань.

Ключові слова: правотворча форма реалізації функцій держави, сучасна держава Україна, правове реформування, законодавча форма, підзаконна правотворча форма.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний етап розвитку держави Україна характеризується реформаційними процесами, що зумовлені глобалізаційними, інтеграційними процесами. Значний обсяг питань державотворення охоплено змінами. Реформується й правотворча форма реалізації функцій сучасної держави Україна, зокрема створено низку програмних документів та джерел права, які спрямовані на підвищення інституційної спроможності суб'єктів правотворчості, посилення законодавчої спроможності, вдосконалення цілісної концепції законодавчого процесу та інше. Однак й надалі спостерігається відсутність чіткості стосовно як правотворчих повноважень, їх взаємозв'язку з процедурним порядком й юридичною формою об'єктивації функцій держави, так і методики пізнання змісту функцій держави з точки зору

виявлення правотворчого інтересу та їх об'єктивації у правильній формі та інше. Ці та інші питання потребують належної наукової уваги та поглиблених реформаційних засобів, які б забезпечили поступ нашої держави згідно з європейськими й загальносвітовими правовими стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Слід зазначити, що в юридичній літературі, зокрема в працях В. Веклич, О. Джураєвої, В. Дронова, О. Лоцихіна, Л. Наливайко, Д. Носікова та інших, аналізуються різні аспекти правотворчої форми реалізації функцій держави й висловлюються різноманітні погляди стосовно її розуміння, різновидів, призначення в регламентації суспільних відносин, процедури здійснення та іншого. Разом з тим питання стосовно реформування правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна, незважаючи на значущість, залишаються поза увагою.

Тож метою статті є аналіз процесу реформування правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна для вироблення пропозицій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Важливість належного реформування правотворчої форми зумовлена, насамперед тим, що вона виступає правовим способом об'єктивації змісту функцій держави. І джерела права використовуються державою як інструмент реалізації своїх функцій, належне здійснення яких залежить від повноти їх відображення. А це покладає на правотворчого суб'єкта обов'язок максимального пізнання змісту функцій держави Україна спрямованих на розв'язання завдань, що стоять перед нею та його адекватного відтворення у джерелах права. З іншого боку, є гарантією їх ефективної реалізації, оскільки сприяє повному та правильному сприйняттю інформації, що міститься в них.

Слід зазначити, що в процесі реформування правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна були задіяні значні реформаційні засоби. Зокрема, було створено низку програмних документів та джерел права, а саме Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, методичні рекомендації щодо нормопроектної діяльності міністерств, Положення про Міністерство юстиції України, Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України та інші. Так, Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу передбачала створення та забезпечення єди-

них підходів до нормопроектування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроектування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [1].

Відповідно до цієї програми розроблені методичні рекомендації щодо нормопроектної діяльності міністерств тощо, а Міністерство юстиції України уповноважене на виконання функцій з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, координацію нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю, а також наділене повноваженнями й щодо здійснення правової експертизи проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів; ведення їх обліку; систематизації законодавства й інше [2].

Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України спрямовані на посилення законодавчої спроможності й схвалення цілісної концепції законодавчого процесу, яка базуватиметься на значно посиленій координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи в законотворчому процесі; упорядкування законодавчого процесу; встановлення діалогу у Верховній Раді України; дотримання етич-

них норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України; політичний нагляд за виконавчою гілкою влади тощо [3].

Ці та інші інструменти правового реформування спрямовані на розв'язання проблемних питань правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна. В теперішній час, у цій сфері спостерігаються: удосконалення процедурного порядку законотворчої форми в частині впровадження скороченої процедури обговорення питань на пленарному засіданні Верховної Ради, зокрема щодо обмеження участі в обговоренні питань на пленарному засіданні Верховної Ради у зв'язку з конфліктом інтересів, за якими народний депутат бере участь на пленарних засіданнях в обговоренні питань, стосовно яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання; і щодо стадії голосування — депутат бере участь у голосуванні з питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання [4] та інші.

Разом з тим, потребують посилення гарантованості положення закріплені в п. 4 Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, де зазначається, що Апарат Верховної Ради України повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з чинним національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено у разі невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України [5].

Однак регламентованість процедурного порядку не завжди дозволяє запобігти виникненню окремих проблем, а навпаки може їх породжувати. В юридичній літературі неодноразово звертається увага на проблемні питання пов'язані з законотворчою процедурою, зокрема акцентується увага на відсутності належної скоординованості в діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо планування своєї законопроектної діяльності та невідповідності цих планів програмі законодавчої діяльності парламенту [6, с. 56]; поглибленні практики порушень процедур ухвалення рішень, зокрема: відсутності обговорень (або належних обговорень) питань, які розглядалися, ігноруванні точки зору меншості, неврахуванні висновків та пропозицій експертних служб Верховної Ради України, відсутності публічного обговорення важливих законопроектів, і порушення обов'язку особистого голосування тощо [7].

Також слід звернути увагу на те, що попри надання значних законотворчих повноважень комітетам Верховної Ради України, зокрема щодо: розробки проектів законів; попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацювання за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); узагальнення зауважень й пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи — ст. 12 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [8], часто

їх місія у законотворчій процедурі нівелюється. Така ситуація зумовлена, насамперед, неналежною організацією контролю за виконуваною ними законопроектною роботою, наявністю конфлікту інтересів у комітетах Верховної Ради України, нехтуванням правилами законодавчої техніки при прийнятті законів та інше. Відсутність збалансованої організації законотворчої процедури призводить до безсистемності у законотворчій діяльності, а відтак й до збільшення навантаження на комітети Верховної Ради України. Й далі продовжується реєстрація законопроектів, які не відповідають закріпленим вимогам, наприклад законопроект № 7352 від 01.12.2017 р. [9], а окремі з них, які містять суперечливі положення набувають статусу закону.

Незважаючи на інтенсивні реформаційні зміни не всі проблемні питання й підзаконної правотворчої форми вирішені. Так, наприклад потребує належного врегулювання порядок прийняття підзаконних нормативно-правових актів, оскільки, процедура підзаконної правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна співвідносно до законотворчої є простішою, окрім вимог, що стосуються проектування, супровідних документів, узгодження та іншого, відсутній дієвий механізм обговорення, внесення зауважень. З одного боку, це виступає перевагою підзаконної правотворчої форми, а з іншого негативно впливає, зокрема на праворегулювання. Проблемним є й питання чіткого визначення стадій підзаконного правотворчого процесу в межах кожного виду підзаконної правотворчості, а також застосування техніко-технологічних вимог до правотворчих підзаконних нормативно-правових актів. Потребують уваги й питання узгодженості підзаконних нормативно-правових актів із зако-

нами. Все це свідчить про відсутність належного результату процесу реформування правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна.

Така ситуація із реформуванням, в тому числі й правотворчої сфери, не є новою. Адже як зазначалося, ще в Рішенні національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11.09.2009 р. (яке втратило чинність 30.06.2014 р.) зокрема, що реформаційні заходи, які здійснювалися в різних суспільних сферах, мали незавершений чи безсистемний характер. А деякі автори безсистемність у законотворчій діяльності пов'язують з відсутністю чіткого уявлення про правову врегульованість тих чи інших суспільних відносин [10, с. 173]; цілісної програми соціальних і правових реформ, чітко визначеного правового підґрунтя тощо [11]. При цьому, в ході аналізу програмних реформаційних документів і низки джерел права створених на їх виконання, з'ясувалося, що в них відсутні чіткі положення щодо повноважень відповідних суб'єктів й процедури притягнення їх до відповідальності.

Тож важливим є внесення відповідних положень у джерела права, зокрема, в частині фіксації правотворчих повноважень, які повинні узгоджуватися з чітко визначеним збалансованим процедурним порядком й юридичною формою об'єктивної функції сучасної держави Україна та запровадження відповідальності за їх невиконання чи неналежне виконання. А можливість досягнення якісного результату мало би забезпечуватися інноваційними засобами ІТ-технологій. Особливо вагомими такі заходи є в процесі реформування законотворчої

форми реалізації функцій сучасної держави Україна. Зокрема, потребують редагування окремі положення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI, щодо підстав повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні, а саме п. 2., п. 3 ч. 2 ст. 94 висновок комітету, до предмета видання якого належать питання регламенту, про те, що внесений законопроект, проект іншого акта оформлений та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів; відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, проекту іншого акта, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування.

Наведені підстави суперечать положенням ч. 2 ст. 92, де зазначається про те, що у прийнятті на реєстрацію законопроекту, проекту іншого акта має бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням вимог статей 90, 91 цього Регламенту, а також якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених цим Регламентом [4]. Також варто посилити контроль за плануванням законопроектних робіт та відповідальність суб'єктів за реєстрацію законопроектів, які не відповідають встановленим вимогам. Необхідно розробити вичерпні техніко-технологічні вимоги до законотворчої діяльності та її результатів і закріпити їх у Регламенті. Не менш важливим є й питання набуття знань та навичок законотворення в процесі здійснення суб'єктами законотворчої діяльності. Програму підготовки слід

покласти на Інститут законодавства Верховної Ради України. Найбільшою уваги в процесі реформування потребує підзаконна правотворча форма реалізації функції сучасної держави Україна.

Як зазначається в юридичній літературі одним з реформаційних засобів є систематизація. На думку Л. Могилевського, вона має сприяти виявленню тісних взаємозв'язків, основних ліній розвитку й адекватності зв'язків, усталених в межах окремих юридичних інститутів, відповідних сфер регулювання [12, с. 80]. Це забезпечить доступність до нормативних актів підзаконного характеру, підвищить їх якість, ефективність, усуне суперечності та неузгодженості. Можливо, на сучасному етапі, ці та інші питання можна було би врегулювати завдяки закону про джерела права в Україні. Цей закон, мав би містити положення щодо понять, ідентифікаційних ознак всіх джерел права в Україні, взаємозв'язків між ними, місця у національній системі, повноважень правотворчих суб'єктів, які їх створюють, формальних та змістових видових техніко-технологічних вимог, процедури їх прийняття, контроль за здійсненням цієї діяльності та інші. В цих положеннях мають бути відображені й вимоги до нормативно-договірної правотворчості, зокрема міжнародної, та її результатів, а саме в частині об'єктивності функцій сучасної держави Україна. У зв'язку з цим слід внести доповнення до Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004р. № 1906-IV, зокрема положення, які легалізують поняття міжнародної нормативно-договірної діяльності та покладають обов'язки на суб'єктів міжнародної нормативно-договірної правотворчості формувати й фіксувати у міжнародних нормативно-правових договорах

юридичні засоби забезпечення національних інтересів. Рівень правотворчої діяльності в значній мірі залежить від знань і навичок суб'єктів уповноважених на її здійснення. У зв'язку з цим, важливим є створення цілісної програми їх навчання Міністерством юстиції України. Окрім того не менш вагомими є і розробка кваліфікаційних вимог до таких суб'єктів. А з точки зору забезпечення ефективності правотворчої форми реалізації функцій сучасної держави Україна є формування методики виявлення правотворчого інтересу в контексті функцій сучасної держави Україна та їх об'єктивізації у відповідних джерелах права. Основою цієї методики має бути пізнавальна конструкція, а саме модель обумовлює мету сучасної держави Україна; для досягнення мети утворюється система органів держави, які повинні здійснювати обумовлені метою завдання в процесі реалізації функцій держави за допомогою системи правових засобів; реалізація функцій покладається на уповноважених суб'єктів та у визначених державою правових формах: правотворчій, інтерпретаційно-правовій,

правозастосовній [13].

Висновки з дослідження і перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямку. Підсумовуючи, слід зазначити, що процес реформування правотворчої форми реалізації функцій держави Україна яке здійснюється в сучасних умовах спрямований на зміну деяких її властивостей, які не потребують повного її перетворення. Відповідно внаслідок використання певних реформаційних засобів було досягнуто відповідних результатів. Але низка питань й надалі потребує подальших змін, оскільки правове реформування має бути не тільки обґрунтованим, але й послідовним та закінченим процесом, а правова реформа — цілісною. Водночас таке реформування вимагає збалансованого та постійного моніторингу. Його результати дозволять виявити проблемні питання чи спрогнозувати їх появу, що забезпечить попередження чи корегування правотворчих деформацій. Все це дозволить належно реформувати та вдосконалити правотворчу форму реалізації функцій сучасної держави Україна.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/s>
3. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Верховна Рада України; Постанова від 17.03.2016 р. № № 1035-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 14. ст. 149.
4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України, Регламент від 10.02.2010р. № 1861-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12. С. 9. ст. 565.
5. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Верховна Рада України; Постанова від 17.03.2016 р. № № 1035-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 14. ст. 149.
6. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2006. 238 с.
7. Токар-Остапенко О.В. Кризові тенденції у діяльності Верховної Ради України. Аналітична записка. Серія «Політика». 2014. № 11. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1606/>

8. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. ст. 134.
9. Висновок Головного науково-експертного управління від 22.02.2018 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id
10. Чепульченко Т.О. Фактори впливу правотворення на ефективність регулювання суспільних відносин. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць. 2016. № 1/2 (29/30). С. 173-177.
11. Литвиненко В.І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України. Наукові праці МАУП. 2017. Вип. 52 (1). С. 7-16.
12. Могілевський Л.В. Кодифікація як спосіб систематизації нормативноправових актів у сфері правового регулювання трудових відносин. Право і суспільство. 2016. № 2. С. 78-83.
13. Мельничук С.М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна: загальнотеоретична характеристика. Монографія. Івано-Франківськ: Видавець Кушнір Г.М., 2018. 346 с.

Мельничук С.Н.

К вопросу реформирования правотворческой формы реализации функций современного государства Украина.

Аннотация. В статье рассматривается процесс реформирования правотворческой формы реализации функций современного государства Украина. Анализируются инструменты правового реформирования, направленные на решение ее проблемных вопросов. Выясняется эффективность задействованных в этом процессе реформирования мероприятий. Предлагаются пути решения проблемных вопросов.

Ключевые слова: правотворческая форма реализации функций государства, современное государство Украина, правовое реформирование, законодательная форма, подзаконная правотворческая форма.

S. Melnichuk

On the question of reforming the law-making form of the implementation of the functions of the modern state of Ukraine.

Summary. The article deals with the process of reforming the law-making form of the implementation of the functions of the modern state of Ukraine. Legal reform tools are analyzed to address its problematic issues. The effectiveness of the reform activities involved in this process is examined. Ways to solve problematic issues are suggested.

Keywords: Law-making form of realization of functions of the state, modern state of Ukraine, legal reform, legislative form, by-law law-making form.