

УДК 34.01

*Н. В. Червінська***КОНЦЕПЦІЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ
ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ**

Актуальність дослідження. Демократичні перетворення в Україні, масштабність державно-правових реформ, важливість передбачення нових процесів і тенденцій, які з'являються в державі, висувають якісно нові вимоги, спрямовані на підготовку зважених законодавчих рішень, удосконалення системи вітчизняного законодавства. Динамічні зміни в усіх сферах суспільного життя України надають особливої актуальності вивченню процесу створення закону як основного регулятора суспільних відносин.

Ґрунтовне (як змістовно-функціональне, структурне, так і техніко-юридичне, стилістичне) удосконалення основних елементів системи українського законодавства – законів, надання їм гуманітарного виміру, правової сутності, тобто приведення їх змісту до реальних потреб та інтересів людини, суспільства в цілому й держави, має забезпечуватися під час розробки законодавчого акта, бути основною метою законопроектної діяльності.

Законопроектну діяльність, на нашу думку, можна розглядати як визначальний фактор забезпечення якості й ефективності майбутнього закону, удосконалення законотворчості в цілому. У юридичній літературі неодноразово зазначалося, що якість закону залежить від його оформлення. Серед основних вимог до оформлення закону визначальне місце посідає саме концепція законопроекту.

Ефективність конкретного закону залежить від різних факторів, як внутрішніх, які постають із самого закону, так і зовнішніх, що зумовлюються умовами, у яких буде реалізовано закон. Найважливішим з усіх цих факторів є якість концепції закону, оскільки помилкова концепція закону може не тільки не призвести до очікуваного результату нормативного правового регулювання конкретних суспільних відносин, а й спричинити негативні наслідки, на відміну, наприклад, від недоліків тексту закону.

Очевидно, що завдання досягнення ознак якості закону має забезпечуватися за різними напрямками ще на стадіях його розробки.

Як слушно вказує В.М. Баранов, значення концепції законопроекту полягає в тому, що вона є своєрідним підсумком розвитку юридичної науки, показником ступеня її досконалості, демонстрацією її реальних можливостей; слугує основою для подальших розробок і пропозицій щодо розвитку законодавства; є чинником ефективності сучасного законодавчого процесу; є каталізатором підготовки оригінальних приватних методик і рекомендацій щодо більш ефективної реалізації законодавчих норм; є важливим засобом гармонізації правової системи; виступає основою для тлумачення юридичних норм; може сприяти встановленню й вирішенню юридичних колізій; може допомогти виявленню прогалин у законодавстві; виступає орієнтиром для всіх видів і рівнів конкретизації прийнятого на її основі закону [1, с. 33–34].

Оскільки розробка належної концепції – крок до прийняття досконалого правового документа, актуальність обраної теми дослідження не викликає сумнівів і має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

Крім того, протягом тривалого часу вчені, досліджуючи роль законодавчої техніки в процесі правотворчості, не приділяли належної уваги етапу формування концепцій законопроекту, зокрема, обмежуючись констатацією того, що концептуальне закріплення характерних структур та ознак соціальних явищ, які включаються в гіпотезу правових норм, повинне базуватися на чітких науково обґрунтованих правових визначеннях [2, с. 25].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепція законопроекту була об'єктом дослідження на загальнотеоретичному рівні в працях таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В.М. Баранов, О.В. Богачова, І.Ф. Казьмін, Т.В. Кашанін, Д.А. Керімов, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, С.В. Полєнін, Ю.А. Тіхоміров, Ю.А. Царьов, Ю.С. Шемпученко, О.І. Ющик та інші. Однак слід зазначити, що українські науковці більше уваги приділили характеристиці концепцій конкретних законів чи галузей права. Низка положень стосовно концепції та її складових закріплена в методичних рекомендаціях щодо розроблення проектів нормативно-правових актів та дотримання вимог нормопроектної техніки. Сьогодні все частіше робота над проектами законів України розпочинається з розробки концепцій проектів. Попри це і на науковому, і на практичному рівнях немає єдиної позиції щодо розуміння концепції як правового явища та стосовно її елементів.

Метою статті є визначення терміна «концепція законопроекту»; виділення основних елементів концепції законопроекту; пропозиція нових можливих шляхів удосконалення підготовки концепції законопроекту як стадії законотворчого процесу.

Науковці доречно зазначають, що сьогодні склалася парадоксальна ситуація: поняття «концепція» активно вживається в наукових висновках і практиці, однак його гносеологічний статус є невизначеним [3, с. 84]. Сучасні тлумачні словники містять багато варіантів розкриття змісту терміна «концепція», проте вони відрізняються повнотою й змістовністю тлумачення. Як узагальнене визначення концепції доречно взяти за основу таке: «1) система поглядів, те чи інше розуміння явищ, процесів; 2) єдиний, визначальний замисел, провідна думка будь-якого твору, наукової праці» [4, с. 187]. До цих дефініцій варто додати визначенням концепції як провідної ідеї, точки зору на те чи інше правове явище, що після схвалення у встановленому порядку стає підґрунтям відтворених заходів, проектів рішень чи законодавчих актів [5, с. 222].

Важливо відрізнити вживання терміна «концепція» за змістовним навантаженням. Багато авторів звертають увагу на занадто широке коло категорій, які визначено цим узагальнюючим терміном (концепції законопроекту (конкретного нормативно-правового акта); концепції певного вчення, галузі або підгалузі права в цілому; комплексне реформування декількох галузей права тощо).

Як ми вже зазначали, нині в науковій літературі й нормативних документах немає однозначної позиції щодо структури й концепції законопроекту. Крім того, більшість науковців, розглядаючи концепцію законопроекту, оминають визначення й називають лише окремі її характеристики. На нашу думку, така неоднознач-

ність суттєво ускладнює законопроектну діяльність, оскільки саме концепція законопроекту являє собою фундаментальну основу, «скелет» майбутнього закону. Щодо цього цілком справедливо зазначає В.М. Баранов: «Потрібна відносно сувора законодавча дефініція поняття «концепція законопроекту» [3, с. 83]. Вважаємо, що нормативно закріпити треба також вимоги до структури концепції законопроекту, щоб вона являла собою сукупність елементів, розташованих у певній послідовності, була стандартизованою.

А.Р. Парамонов зазначає: «Концепція законопроекту – це письмовий документ, що додається до проекту закону, який включено в текст пояснювальної записки до законопроекту, і відображає систему поглядів суб'єкта права законодавчої ініціативи (авторів проекту) на певне явище, що вимагає законодавчого регулювання, на методи й способи регулювання, а також на розуміння основних термінів, які використовуються в проекті» [6, с. 175].

Науковці О.Л. Копиленко та О.В. Богачова, погоджуючись із позицією Ю.А. Тихомирова, зазначають, що концепція законопроекту – це аналітично-нормативна модель із варіантами правової поведінки, приблизною структурою законопроекту, можливими наслідками й оцінкою ефективності закону [7, с. 49–50; 8, с. 12.]. Однак таке визначення також є дискусійним, що переконливо доводить А.Ю. Царев: «Варіанти правової поведінки можуть і не допускатися концепцією закону, наприклад, якщо в ній передбачено виключно імперативні правові норми; приблизна структура акта не відображає суті його концепції; зв'язки з іншими актами в певних випадках можуть бути й відсутніми в законі; можливі наслідки та оцінка ефективності дії можуть лежати в обґрунтуванні концепції закону, а не в її змісті» [9, с. 27].

Говорячи про концепцію закону, А.П. Любимов вживає різні терміни («загальна характеристика», «основна ідея», «стратегічна лінія»), проте не дає їх визначення: «Під час формування програм і планів законопроектних робіт насамперед враховуються такі умови (вимоги): письмове всебічне обґрунтування прийняття закону та його концепція (загальна характеристика). <...> На початку роботи над законопроектом виробляється його концепція (основна ідея, стратегічна лінія)» [10, с. 234–235].

Т.Я. Хабрієва зазначає: «Концепція законопроекту – це свого роду «ідейна» модель майбутнього законодавчого акта, яка задає цілі й основні параметри його змісту» [11, с. 30]. Однак говорити, що концепція законопроекту – його основна ідея, загальна характеристика, стратегічна лінія або квінтесенція, не зовсім доцільно. Тим паче в законі, який регулює складний комплекс правовідносин, може бути втілено багато ідей. Яка з них основна, визначити не завжди просто.

Також В.Б. Ісаков пише про концепцію закону як про «ідеї прийняття нового закону». Учений пояснює: «Роздумуючи над ідеєю (концепцією) законопроекту, необхідно мати на увазі, що не кожна потрібна й правильна думка може стати предметом закону» [12, с. 8–9].

У зв'язку із цим не цілком вдалими є найменування першої стадії підготовки проектів законів, запропоноване В.Б. Ісаковим у колективній монографії «Законодавча техніка». Стадію названо «Формування ідеї (концепції) законопроекту» [13, с. 59–60]. Фактично концепція законопроекту формально-логічно ототожню-

ється з ідеєю. Тобто В.Б. Ісаков прирівнює такі поняття, як «ідея» й «концепція». Проте концепцію законопроекту необхідно відрізнятися від його ідеї, оскільки ідея та концепція законопроекту – різні стадії формування права. Ідея – початкова стадія формування права, а концепція – набагато пізніша стадія законотворчої діяльності, коли ідею вже оцінено й прийнято рішення готувати законопроект. Між ідеєю законопроекту й формуванням її концепції існує тривалий часовий розрив.

Як слушно зазначає В.М. Баранов, саме «невизначеність» терміна «концепція законопроекту» є одним із чинників, які знижують ефективність прийняття закону. При цьому він пропонує таку дефініцію: «Концепція законопроекту – відносно автономний прийом юридичної техніки, самостійний початковий етап законотворчості, що являє собою вираження правових позицій її укладачів у формі спеціально підготовленої науково-практичної прогностичної інформації, яка містить економічно виправдане системне трактування юридично значимої діяльності, механізм її правового опосередкування й реалізації, виступає розгорнутим обґрунтуванням необхідності підготовки та прийняття конкретного закону» [3, с. 38]. Саме В.М. Баранов, на нашу думку, найбільш точно відобразив у цьому визначенні зміст концепції законопроекту. Однак це визначення також не позбавлене певних недоліків: по-перше, самостійним етапом законотворення можна вважати не концепцію законопроекту, а її розробку; по-друге, важко погодитися з тим, що концепція законопроекту є прийомом юридичної (або законодавчої) техніки, правильніше сказати, що робота над концепцією законопроекту вимагає застосування певних законотворчих правил.

У чинних нормативно-правових актах України пропонується дефініція концепції законопроекту як документа, який містить опис проблеми, що підлягає новому правовому регулюванню, аналіз чинного правового регулювання в цій сфері та спосіб встановлення чи зміни правового регулювання, що пропонується суб'єктом законодавчого процесу [14].

Отже, на нашу думку, концепція законопроекту – це письмовий документ, у якому надано наукове обґрунтування основних положень майбутнього проекту й відображено задум законодавця щодо наявної суспільно значущої проблеми, яка потребує законодавчого регулювання й включає в себе мету закону – рішення відповідної суспільно значущої проблеми, а також обґрунтовані способи досягнення цієї мети.

Як ми вже зазначали, у юридичній літературі не тільки називається різна кількість елементів концепцій законопроекту, а й дається їм різне найменування, вибудовується неоднакова послідовність їх взаємодії. Водночас структуру концепції законопроекту треба стандартизувати. Мається на увазі обов'язковий набір її елементів і послідовність їх з'єднання, а не формальна однаковість.

Детальний опис концепції законопроекту подано в затверджених наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України Методичних рекомендаціях з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки від 10 грудня 2007 р. № 851 та розроблених Центром політико-правових реформ Методичних рекомендаціях з підготовки та оформлення проектів законів (правила законопроектування). До речі, вони повністю збігаються.

Параграф 69 Регламенту Кабінету Міністрів України встановлює, що концепція закону має містити такі розділи: проблема, яка потребує розв'язання; мета та строки реалізації; шляхи й засоби розв'язання проблеми; очікувані результати; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів і джерела фінансування [15].

Вважаємо, що концепція законопроекту повинна містити такі елементи: дефініція самої концепції законопроекту; обґрунтування необхідності прийняття конкретного закону (вимагається переконливе обґрунтування того, що регульована проблема може бути вирішена лише законодавчим шляхом); характеристика предмета й цілей майбутнього закону; важливе місце в концепції повинно зайняти визначення виду й місця законопроекту в ієрархії чинного законодавства; аналіз системи законів та інших нормативно-правових актів, чинних у сфері предмета проектного закону; визначення форми майбутнього закону; орієнтовна структура закону; механізм забезпечення реалізації проектного закону; складання прогнозу можливих наслідків застосування проектованих норм, очікуваний ефект від їх реалізації; фінансово-економічне обґрунтування проектного закону.

У юридичній літературі активно дискутується питання щодо того, чи повинна готуватися концепція законопроекту під час розробки кожного закону. На нашу думку, відповідь на це питання має бути позитивною, якщо закон має власний предмет правового регулювання. Водночас зрозуміло, що різні законопроекти вимагають різних концепцій. Для об'ємних та політично гострих законопроектів необхідним є ретельніше й докладніше опрацювання концепції, ніж для інших. Крім того, слід нормативно закріпити обов'язковість розробки концепцій законопроектів.

Висновки. Проведений аналіз є свідченням того, що однією з причин недостатньої якості прийнятих законів є ігнорування необхідності попередньої підготовки їх концепції, тому для поліпшення якості законів найефективніший підхід полягає у визнанні того, що розроблення наукової концепції є фундаментальною передумовою підготовки законів. Крім того, нечіткість наукових концепцій призводить до наукових дискусій і має наслідком прогалини та розмитість правових формулювань на законодавчому рівні.

У зв'язку із цим вважаємо за доцільне здійснення такого:

1) доповнення Регламенту Верховної Ради України під час його нового опрацювання підрозділом, у якому слід закріпити методологію переходу від ідеї законопроекту до його концепції, її структуру, вимоги до структури концепції законопроекту як обов'язкової сукупності певних елементів, взаємозв'язок норм, систему побудови емпіричної моделі законопроекту, використання й розкриття понятійного апарату тощо;

2) встановлення обов'язковості розроблення концептуальних основ майбутнього закону, якщо він має власний предмет правового регулювання;

3) закріплення в Регламенті Верховної Ради України додаткових вимог до змісту пояснювальної записки, яка повинна містити вказівку на відповідність законопроекту існуючій концепції, а також до висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, де обов'язково має бути зазначено відповідність проекту закону схваленій концепції;

4) запровадження процедури погодження концепцій з усіма суб'єктами законодавчої ініціативи, а також іншими зацікавленими органами державної влади;

5) концепція законопроекту має належати до документів, необхідних для реєстрації законопроекту у Верховній Раді України (пропонується внести відповідні зміни до ст. 86 Регламенту Верховної Ради України), а також супроводжувати його під час обговорення та прийняття на пленарних засіданнях парламенту;

6) разом із правовою, лінгвістичною та іншими існуючими нині видами експертиз законопроектів повинна здійснюватися також експертиза їх концепцій, у результаті якої повинен надаватися висновок про відповідність концепції законопроекту правилам законотворчої техніки, а також про доцільність його прийняття як закону та наявність альтернативи.

Література

1. Баранов В.М. Концепция законопроекта и ее роль в повышении эффективности принятия закона / В.М. Баранов // Оценка законов и эффективности их принятия : материалы Международного семинара (г. Рязань, 16–17 декабря 2002 г.) / под ред. Н.В. Ильина. – М. : Издание Государственной Думы, 2003. – С. 36–39.
2. Нашиц А.М. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А.М. Нашиц ; пер. с рум. И. Фодор ; под ред. Д.А. Керимова, А.В. Мицкевича. – М. : Прогресс, 1974. – 256 с.
3. Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации / В.М. Баранов // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование : сборник статей / под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2006. – С. 100–103.
4. Словарь иностранных слов / гл. ред. Ф.Н. Петров. – 15-е изд., исправл. – М. : Русский язык, 1989. – 608 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / гол. редкол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія, 2001– . – Т. 3. – 2001. – 528 с.
6. Парамонов А.Р. Законодательная техника : [учебное пособие] / А.Р. Парамонов ; под ред. Ф.Л. Шарова. – М. : МИЭП, 2005. – 162 с.
7. Законопроектівання / [О.Л. Копиленко, О.В. Богачова та ін.] ; за ред. О.Л. Копиленка, О.В. Богачової. – К. : Реферат, 2010. – 176 с.
8. Законодательная техника : [научно-практическое пособие] / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Городец, 2000. – 272 с.
9. Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А.Ю. Царев ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2006. – 145 с.
10. Любимов А.П. Парламентское право России : [учебное пособие] / А.П. Любимов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. – 368 с.
11. Хабриева Т.Я. Глобализация и законодательный процесс / Т.Я. Хабриева // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации : сборник статей / под ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова, Е.В. Скурко. – М. ; Нижний Новгород, 2007. – С. 87–90.
12. Исаков В.Б. Подготовка законов. Рекомендации по разработке, оформлению и внесению законопроектов / В.Б. Исаков. – М. : Торгово-промышленная палата Российской Федерации, 2002. – 60 с.
13. Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов / В.Б. Исаков // Законодательная техника : [научно-практическое пособие] / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Городец, 2000. – С. 59–65.
14. Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки, затверджені наказом МНС України та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 грудня 2007 р. № 851 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.28803.0>.
15. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1136.951.23&nobreak=1>.

Анотація

Червінська Н. В. Концепція законопроекту та її значення для підвищення якості законів. – Стаття.

У статті здійснено ґрунтовний аналіз змісту категорії «концепція законопроекту», що має науковий і практичний інтерес для законотворчої діяльності в Україні, визначено сутність і значення концепції законопроекту для підвищення якості законів. Зроблено висновок, що для підвищення якості законів найефективніший підхід полягає у визнанні того, що розроблення наукової концепції є фундаментальною передумовою підготовки законів. У зв'язку із цим запропоновано систематизований перелік елементів концепції законопроекту й обґрунтовано обов'язковість підготовки концепції закону. Надано пропозиції щодо вдосконалення підготовки концепції законопроекту як стадії законотворчого процесу.

Ключові слова: концепція, концепція законопроекту, якість законів, законотворчий процес.

Аннотация

Червинская Н. В. Концепция законопроекта и ее значение для повышения качества законов. – Статья.

В статье осуществлен анализ содержания категории «концепция законопроекта», что представляет научный и практический интерес для законотворческой деятельности в Украине, определены сущность и значение концепции законопроекта для повышения качества законов. Сделан вывод, что для повышения качества законов эффективный подход заключается в признании того, что разработка научной концепции является фундаментальной предпосылкой подготовки законов. В связи с этим предложен систематизированный перечень элементов концепции законопроекта, а также обоснована обязательность подготовки концепции закона. Представлено предложение по совершенствованию подготовки концепции законопроекта как стадии законотворческого процесса.

Ключевые слова: концепция, концепция законопроекта, качество законов, законотворческий процесс.

Summary

Chervinska N. V. The concept of the bill and its implications for improving the quality of legislation. – Article.

This article analyzes the category “the concept of the bill”, which is scientific and practical interest for legislative activity in Ukraine, the essence and meaning of the concept of the bill to improve the quality of laws. It was concluded that to improve the quality of laws the most effective approach is undoubtedly in recognition that the scientific concept of development is a fundamental prerequisite for the preparation of laws. In this regard, the proposed systematic list of elements of the concept of the bill and proved obligatoriness training concept of the law. An attempt to provide suggestions for improving training concepts as law during the legislative process.

Key words: concept, concept of law, quality of laws, legislative process.

УДК 340.11(477)

Р. М. Дуднік

ПРОБЛЕМА РОЗУМІННЯ ОЗНАК ТА ПРИНЦИПІВ ГАЛУЗІ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА

Проблеми формування й виділення галузей права досі залишаються актуальними. Вважаємо, що суперечки про галузь права, її місце в системі права, а також ознаки й принципи галузі права ще тривалий час будуть привертати до себе увагу дослідників. Вихід із ситуації, що склалася, на наш погляд, полягає в науковому обґрунтуванні сутнісних ознак галузі як елемента системи, під час виявлення яких у тій чи іншій сукупності правових норм можна було без сумнівів визначити її тип і галузеву приналежність. У зв'язку із цим встановлення й обґрунтування якісних властивостей, ознак галузі права слід визнати важливим завданням науки, оскільки