

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАСОБІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ В ЗАКОНОТВОРЧІЙ ПРАКТИЦІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У статті встановлено та охарактеризовано недоліки застосування засобів законодавчої техніки в сучасній Україні. Обґрунтовано шляхи вдосконалення застосування засобів законодавчої техніки, які узагальнено в межах ідеолого-доктринального та нормативно-організаційного напрямів. Ідеолого-доктринальний напрям являє собою комплекс науково обґрунтованих поглядів, ідей, положень, правил, які визначають стратегію удосконалення застосування засобів законодавчої техніки, відповідають загальній концепції розвитку законодавства та виступають вихідними засадами законодавчої діяльності. Нормативно-організаційний напрям включає в себе комплекс науково обґрунтованих та практично витребуваних шляхів удосконалення правового забезпечення застосування засобів законодавчої техніки, а також підвищення рівня їх організаційно-методичного супроводу.

Ключові слова: *юридична техніка, законодавча техніка, засоби законодавчої техніки, законодавча діяльність, формалізація права.*

В работе установлены и охарактеризованы недостатки применения средств законодательной техники в современной Украине. Обоснованы пути совершенствования применения средств законодательной техники, которые обобщены в рамках идеолого-доктринального и нормативно-организационного направлений. Идеолого-доктринальное направление представляет собой комплекс научно обоснованных взглядов, идей, положений, правил, которые определяют стратегию усовершенствования применения средств законодательной техники, соответствуют общей концепции развития законодательства и выступают исходными принципами законодательной деятельности. Нормативно-организационное направление включает в себя комплекс научно обоснованных и практически вытребуемых путей совершенствования правового обеспечения применения средств законодательной техники, а также повышения уровня их организационно-методического сопровождения.

Ключевые слова: *юридическая техника, законодательная техника, средства законодательной техники, законодательная деятельность, формализация права.*

The work identifies and characterizes the disadvantages of using legislative means in modern Ukraine. The ways of improvement of application of means of legislative technique which are generalized within the limits of ideological-doctrinal and normative-organizational directions are substantiated. Ideological-doctrinal direction, which is a set of scientifically grounded views, ideas, regulations, rules that determine the strategy of improving the application of legislative means, are consistent with the general concept of the development of legislation and act as the starting point of legislative activity. Normative-organizational direction, the content of which is a complex of scientifically substantiated and virtually demanded ways to improve the legal support of the use of legislative means, as well as increase their level of organizational and methodological support.

Key words: *legal technique, legislative technique, means of legislative technique, legislative activity, formalization of law.*

Вступ. Важливим елементом будь-якого наукового дослідження є його практичний складник, що передбачає вироблення та обґрунтування системи положень, які стосуватимуться питання удосконалення функціонування досліджуваного явища чи процесу. Питання застосування засобів законодавчої техніки не є виключенням, тим більше, що їх роль у забезпеченні досконалості положень законодавчих актів та забезпеченні ефективності їх подальшої дії зростає через збільшення обсягів законодавчої діяльності в Україні, актуалізації подолання недоліків юридико-технічної будови чинних законодавчих актів України, посилення системності та збалансованості вітчизняного законодавства. Посилює актуальність наукового дослідження шляхів вдосконалення застосування засобів законодавчої техніки в законодавчій практиці сучасної України наявний стан законодавчої практики, що пов'язаний з посиленням впливу факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру, від яких безпосередньо або опосередковано залежить рівень юридико-технічної будови актів законодавства. Вказане підтверджується і поглядами вчених про значення практики застосування засобів і способів юридичної техніки в цілому. Г.Б. Поліщук, досліджуючи теоретико-правові та практичні аспекти кодифікаційної техніки, вказує на те, що «оскільки юридична техніка має не лише теоретичне, а й практичне значення, важливо встановити особливості вдосконалення її застосування як важливої умови модернізації законодавчої бази України в цілому» [1, с. 156]. Важливість практичного складника застосування засобів законодавчої техніки полягає в тому, що законодавча діяльність в цілому – це насамперед проблема практики функціонування уповноважених суб'єктів. Доцільність наукового дослідження шляхів удосконалення застосування засобів законодавчої техніки доводиться необхідністю забезпечення системності, комплексності, своєчасності та збалансованості здійснення законодавчої діяльності. В цьому плані слід підтримати думку Ю.В. Корольової, яка наголошує на тому, що наукове дослідження практичного складника функціонування джерел права безпосередньо залежить від наукової розробки проблем удосконалення правотворчої діяльності різноманітних суб'єктів, що наділені правом створення норм права (в тому числі й удосконалення юридико-технічного забезпечення законодавчої діяльності. – *Прим. авт.*) [2, с. 137–138]. Так само підкреслює актуальність дослідження питань удосконалення правотворчої діяльності крізь призму удосконалення застосування засобів юридичної техніки і С.С. Слинко, вважаючи, що питання реалізації правотворчої політики та питання правового забезпечення правотворчої політики в Україні є такими, що мають досліджуватись крізь призму вдосконалення законодавчої діяльності та техніки формулювання правових актів [3, с. 160].

Постановка завдання. Відзначаючи високий ступінь актуальності наукового дослідження питань вдосконалення застосування засобів законодавчої техніки в Україні, підтримуючи погляди вчених щодо стану законодавчої діяльності в Україні, в тому числі і в частині його юридико-технічної будови, вважаємо за доцільне в цій науковій роботі визначити та охарактеризувати шляхи вдосконалення застосування засобів законодавчої техніки в сучасній законодавчій практиці України.

Результати дослідження. У вітчизняній юридичній науці окремі аспекти удосконалення застосування засобів законодавчої техніки розкрито в працях І. Билі, О. Богачової, Ж. Дзейко, О. Копиленка, В. Косовича, Л. Легіна, А. Ткачука, В. Риндюк, І. Шутака, І. Оніщука, І. Терлецької, О. Ющика та інших. Більшість цих авторів висловили власне бачення шляхів вдосконалення застосування засобів законодавчої техніки в українському законотворенні. У своїх дослідженнях Ж. Дзейко наголошує на необхідності відійти від радянського підходу до проблематики розуміння законодавчої техніки й переоцінити це поняття. На нашу думку, це дозволить змінити саме ставлення до застосування засобів законодавчої техніки. Для цього вчена вважає за необхідне: по-перше, радикально відійти від абсолютизації її інструментального аспекту; по-друге, розробити і застосовувати правила і засоби законодавчої техніки, які передусім будуть базуватися на гуманістичних цінностях та будуть спрямовані на ефективне закріплення прав і свобод людини та громадянина; по-третє, сприяти більш інтенсивній науковій розробці існуючих та формуванню принципово нових юридичних конструкцій норм, інститутів і галузей права, які повинні слугувати забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, тощо [4, с. 32–33].

Подібні шляхи вдосконалення застосування засобів законодавчої техніки в Україні обґрунтовує більшість вітчизняних науковців. Саме приділення уваги правам людини і громадянина, гуманістична спрямованість законодавства, а також залучення наукового співтовариства, є перспективними напрямками розвитку та вдосконалення української законодавчої техніки.

Слід також підтримати погляди тих вчених, які практичний складник удосконалення застосування засобів законодавчої техніки розкривають шляхом:

– виокремлення та аналізу недоліків правового і організаційного забезпечення їх застосування, наведення прикладів юридико-технічних недоліків законодавчих актів та практики законодавчої діяльності. Надалі обґрунтовуються відповідні шляхи удосконалення правового та організаційного забезпечення застосування засобів законодавчої техніки [5, с. 154–163; 6, с. 154–178; 7, с. 113–156; 8, с. 122–167; 9, с. 28–29];

– виявлення та характеристика факторів, котрі впливають на законодавчу практику та на юридико-технічну якість законодавчих актів, особливо тих, які шкідливо впливають та своєю чергою визначають необхідність вироблення шляхів мінімізації їх негативного впливу на якість законодавчої діяльності та якість законодавчих актів [10, с. 65; 11, с. 28–29];

– аналізу та характеристики контрольних механізмів за здійсненням законодавчої діяльності, що мають забезпечити її якість та не допустити зловживань в сфері законотворення [12, с. 89–93; 13, с. 334; 14, с. 376], тощо.

Незважаючи на досить широкий спектр наукових праць, присвячених практичним питанням здійснення законодавчої діяльності, питанням її удосконалення, в тому числі і в частині удосконалення практики застосування засобів законодавчої техніки, слід наголосити на тому, що актуальність продовження вивчення шляхів удосконалення застосування засобів законодавчої техніки в Україні не викликає сумніву. Це зумовлено насамперед мінливим характером законодавчої діяльності, поточним реформуванням державної та самоврядної систем управління, існуючими потребами удосконалення правового забезпечення більшості сфер суспільних відносин та іншим.

Висновки. Аналіз доктринальних підходів до характеристики шляхів удосконалення застосування засобів законодавчої техніки в Україні можливо було б продовжувати, але у вищеведеному матеріалі ми відобразили найбільш поширені погляди вчених щодо вказаної проблематики. Відзначаючи розпорошеність та непослідовність наукового вивчення шляхів удосконалення застосування засобів законодавчої техніки в юридичній науці, високий рівень дискусійності їх характеристики та доктринальну невизначеність їх втілення в практику законодавчої діяльності, вважаємо за доцільне їх узагальнити та деталізувати їх характеристику. Шляхи удосконалення застосування засобів законодавчої техніки в Україні можливо узагальнити в межах двох напрямів:

1) ідеолого-доктринальний напрям, що являє собою комплекс науково обґрунтованих поглядів, ідей, положень, правил, які визначають стратегію удосконалення застосування засобів законодавчої техніки, відповідають загальній концепції розвитку законодавства та виступають вихідними засадами законодавчої діяльності. Зазначений напрям включає в себе наступні шляхи удосконалення застосування засобів законодавчої техніки:

– посилення фундаментальних наукових досліджень засобів законодавчої техніки як проблематики теоретико-правового характеру, так і галузевого, що дозволить сформулювати доктринальну основу для виокремлення та обґрунтування самостійної концепції засобів законодавчої техніки як багатоаспектного теоретико-правового та практичного феномену сучасної законодавчої діяльності;

– підготувати та законодавчо затвердити офіційну стратегію розвитку законодавства України, в якій визначити напрями його розвитку, закріпити ключові положення, які мають бути враховані і закріплені в процесі здійснення підготовки, розгляду та прийняття законодавчих актів в тій або іншій сфері правового регулювання. Це дозволить визначити та закріпити єдину законодавчу політику в державі, встановити цілі розвитку законодавства, визначити шляхи та засоби їх досягнення;

– розширити практику планування законопроектної діяльності, а також планування розгляду законопроектів у Верховній Раді України, уникати існуючої практики хаотичної підготовки законопроектів, їх внесення до Верховної Ради України та розгляду, що підвищує ризик допущення недоліків застосування засобів законодавчої техніки, прийняття тих законодавчих актів, які надалі вимагатимуть свого доопрацювання;

– посилити роль наукових досліджень питань правоутворення, правотворчості, юридичної та законодавчої техніки, законодавчої діяльності та законодавчого процесу шляхом вироблення ефективного та оперативного механізму їх впровадження в практику законодавчої діяльності в Україні;

2) нормативно-організаційний напрям, змістом якого є комплекс науково обґрунтованих та практично витребуваних шляхів удосконалення правового забезпечення застосування засобів законодавчої техніки, а також підвищення рівня їх організаційно-методичного забезпечення, що виступають невід’ємними засобами гарантування результативності та ефективності практики діяльності уповноважених суб’єктів в процесі підготовки законопроектів, їх розгляду та при-

йняття. Вказаний напрям включає в себе наступні шляхи удосконалення застосування засобів законодавчої техніки:

– удосконалення правового забезпечення застосування засобів законодавчої техніки, що включає в себе правове закріплення засобів законодавчої техніки шляхом викладення окремих положень при розробці та подальшому прийнятті Законів України «Про проекти нормативно-правових актів» та «Про закони і законодавчу діяльність». Також удосконалення правового забезпечення передбачає закріплення механізму їх застосування (наприклад, закріплення принципів застосування засобів законодавчої техніки, умови про обов'язкове здійснення експертизи законопроектів на предмет їх відповідності вимогам законодавчої техніки, встановлення юридичної відповідальності за порушення правил законодавчої техніки тощо). Так само слід відзначити доцільність скасування чинності законодавчих актів, прийнятих органами державної влади УРСР та СРСР, які залишаються чинними в Україні сьогодні відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12.09.1991 р. № 1543-XII [15] та Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року № 1545-XII [16]. Важливо запозичити досвід країн Європейського союзу та законодавчо закріпити вимогу недопущення внесення до законодавчого акту змін і доповнень більше ніж п'ять разів, в іншому випадку необхідно ухвалювати новий законодавчий акт або його нову редакцію. Окрім того, потребує удосконалення правового забезпечення статусу суб'єктів законодавчої діяльності в частині конкретизації їх прав та обов'язків, процесу здійснення законодавчої діяльності, що впливає на якість юридико-технічного оформлення законодавчих актів. Також вважаємо за доцільне закріпити в положеннях Регламенту Верховної Ради України положення про недопустимість прийняття законодавчих актів всупереч закріпленим принципам використання засобів законодавчої техніки без попередньої зміни правових положень, якими закріплені ці принципи. Так само ще раз звертаємо увагу на висловлену нами у попередньому підрозділі дисертації пропозицію щодо необхідності удосконалити правове забезпечення використання засобів законодавчої техніки в частині формулювання прикінцевих та перехідних положень законодавчого акту, в тому числі і стосовно підготовки законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів у зв'язку з прийняттям нового законодавчого акту. Ця робота має проводитись одночасно із поданням на розгляд до парламенту законопроектів і законопроектів, якими вносяться зміни і доповнення до інших законодавчих актів у зв'язку з можливим прийняттям основного законодавчого акту, а також має подаватись звіт про підготовку проектів підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути прийняті на виконання положень закону, проект якого подається до Верховної Ради України. Також вважаємо за доцільне закріпити положення в Регламенті Верховної Ради України, а також в регламентних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств, Типовому регламенті місцевих державних адміністрацій про одномоментне набуття чинності законодавчими актами і підзаконними актами, які взаємопов'язані між собою;

– розробку єдиних теоретико-методологічних засад законопроекткування та закріплення їх Наказом Міністерства юстиції України у вигляді Інструкції з підготовки законопроектів та законопроектної документації;

– посилення взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, представниками громадських об'єднань та науковими та освітніми закладами в сфері підготовки законопроектної документації, проведення експертиз законопроектів з метою забезпечення їх юридико-технічної якості, перевірки на відповідність законопроектів вимогам законодавчої техніки, в тому числі її засобам;

– посилення координації в законодавчій діяльності між суб'єктами законодавчої ініціативи, керівниками політичних партій та фракцій, які представлені у Верховній Раді України, з одного боку, та громадянами, громадськими об'єднаннями – з іншого, в частині підготовки законопроектів, їх обговорення, доопрацювання, врахування громадської думки, поширення практики запровадження громадської експертизи законопроектів тощо;

– підготовка оновленого словника українських юридичних термінів з метою вживання в положеннях законодавчих актів однакових термінів, що мають однакове смислове навантаження, не допускають неоднозначного тлумачення та забезпечують уникнення непотрібних іншомовних запозичень;

– доцільно відмовитись від практики поділу статей законопроекту на абзаци, які не нумеруються, що створює ряд незручностей при роботі з нормативними актами та при посиланні на них;

– важливо розробити вітчизняну електронну систему оформлення законодавчих актів з метою систематизації законодавства та уніфікації законодавчої стилістики;

– потребує суттєвого підвищення рівень професійної підготовки осіб, які входять до кола учасників законодавчої діяльності, особливо законопроектувальників, суб'єктів правової експертизи, суб'єктів, що забезпечують реалізацію права законодавчої ініціативи, доопрацювання та редагування законопроектів, реєстрацію прийнятих законодавчих актів тощо. Підвищення рівня професійної підготовки має відбуватись в межах інституту підвищення кваліфікації, перепідготовки, стажування, взаємного обміну співробітниками, проведення спільних тематичних нарад, конференцій, тренінгів тощо;

– слід мінімізувати існуючу в діяльності Верховної Ради України практику розгляду законопроектів за скороченою процедурою та неухильно дотримуватись законодавчо закріпленого процесу стадійного розгляду законопроектів. Існуюча практика діяльності Верховної Ради України доводить, що більше 48% законопроектів розглядаються за скороченою процедурою, що є невиправданим та створює серйозну загрозу прийняття законопроектів неналежної юридико-технічної якості, в тому числі із порушенням застосування засобів законодавчої техніки. Розгляд законопроектів за скороченою процедурою може відбуватись лише щодо проектів надзвичайних законодавчих актів та таких законопроектів, що визначені суб'єктами законодавчої ініціативи як «невідкладні»;

– вважаємо за доцільне укласти довідник законодавчої техніки, який визначав би і засоби законодавчої техніки, а саме: основні вимоги стосовно законодавчої діяльності, засоби формулювання законодавчих актів; правила мовленнєвого викладення положень законодавчих актів; актуальні поради з приводу вирішення питань, які виникають у практиці законодавчої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Поліщук Г.Б. Теоретичні та практичні основи юридичної техніки кодифікаційних актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2014. 235 с.
2. Корольова Ю.В. Соціально-політичні та теоретико-правові аспекти системності джерел права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2017. 229 с.
3. Слинко С.С. Теоретико-правові аспекти правотворчої політики в сучасному суспільстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2013. 214 с.
4. Дзейко Ж.О. Сучасний стан та тенденції розвитку законодавчої техніки в Україні: теоретичні аспекти. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2006, випуск 42. С. 27–34.
5. Баранов І.Н. Муниципальный правотворческий процесс : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2016. 186 с.
6. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2013. 165 с.
7. Глушенко Ю.М. Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 187 с.
8. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Мазур Дмитро Васильович. Х., 2007. 188 с.
9. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 38 с.
10. Антонова Н.А. Некоторые вопросы определения сферы правотворчества органов местного самоуправления. Вестник Московского университета. 2009. № 3. С. 61–67.
11. Ященко Р. Правотворчість в умовах перехідних суспільств як предмет теоретико-правового дослідження. Юридична Україна. 2009. № 6. С. 24–31.
12. Масловская Т.С. Нормотворческая деятельность в муниципальных образованиях Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2009. 178 с.
13. Петришина М.О. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні. Право України: юридичний журнал. 2010. № 4. С. 329–335.
14. Монаєнко А.О. Місцева нормотворчість у сфері видатків. Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. 2010. Вип. 49. С. 372–378.
15. Закон України «Про правонаступництво України» від 12.09.1991 р. № 1543-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>. Назва з титул. екрану (дата звернення: 12.02.2018 р.).
16. Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12.09.1991 р. № 1545-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1545-12>. – Назва з титул. екрану (дата звернення: 12.02.2018 р.).