



Д.А. Монастирський*

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО НОРМОТВОРЧОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ СТАБІЛЬНОСТІ СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Законотворчість останніх років неупинно зростає. Тільки за 2004 рік Верховною радою України прийнято 314 законів та 517 постанов та законодавчих рішень. Але ще більша кількість поданих на розгляд проектів законів України та постанов — 2641.

Таблиця 1.

Динаміка внесення змін до законів України з 1991 по 2004 рр.

Рік	Кількість змін до законів ¹
1991	10
1992	70
1993	82
1994	75
1995	61
1996	74
1997	94
1998	66
1999	135
2000	123
2001	114
2002	101
2003	184
2004	183

Звичайно, така активність законодавчого органу держави виправдана тими перетвореннями суспільного устрою, що відбуваються останніми роками (починаючи з 1991 року). Закономірно, що ці процеси вимагають стрімкої зміни законодавства². Але характер результатів законотворчості змушує замислитись: 74 % всіх законів України, прийнятих у 2004 році, є окремими змінами до інших законів.

Науковці, які тривалий час займаються теоретичними та практичними проблемами законотворення, не завжди відмічають наявність системності, стратегічності у зміні законодавства.

Цими питаннями в різний час займалися Т.Т. Галієв³, А.К. Голіченков⁴, В.В. Ігнатенко⁵,

© Монастирський Д.А., 2005

* аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

¹ Дані подані за електронною базою "Законодавство України".

² В розумінні системи законів України.

³ Галиєв Т.Т. К проектированию концептуальных моделей систем в законодательстве // Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы. Материалы международной научно-практической конференции, 27-28 марта 1997 г. — Алма-Ата, 1997. — С. 577-579.

⁴ Голіченков А.К. Понятие концепции развития отрасли законодательства: опыт научных исследований и практических разработок // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практической конференции, 1995-1998. — М.: Зерцало, 1999. — С. 206-215.

⁵ Ігнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Теоретические и прикладные проблемы. Дис. ... докт. юрид. наук. — 1999. — 343 с.; Концептуальные основы теории правового качества закона // Академический юридический журнал. — 2000. — № 1. — С. 16-21.



О.В. Колокольцева⁶, О.В. Сирих⁷ та інші. Ними пропонувались різні шляхи вирішення поставленого питання: систематизація законодавства, упорядкування законотворчого процесу, напрацювання самих напрямків зміни законодавства і т.д. Але на нашу думку, недостатньо були досліджені саме питання напрацювання концептуальних підходів до розвитку системи нормативно-правових актів, що і визначило напрямок і актуальність нашого дослідження.

Осмислення перших уроків історії становлення системи законодавства в Україні свідчить, що її дальший розвиток повинен базуватися на наукових засадах, відповідати певним принципам. Відсутність концептуального бачення розбудови системи законодавства призводить до дезінтеграції у ході законотворчого процесу, безсистемного напрацювання актів, неузгодженості щодо їх розроблення і прийняття, розпорошеності підходів до одних і тих самих об'єктів правового регулювання. Тому, на нашу думку, одним із найефективніших шляхів упорядкування законодавства є визначення концепції зміни (реформування) певної галузі (підгалузі) законодавства.

Так як концепції схвалюються або затверджуються переважно нормативно-правовими актами, які містять у своїй назві назву концепції, для зручності назовемо їх концептуальними нормативно-правовими актами.

Отже, завданням даного дослідження є:

- по-перше, визначити, що є концептуальним підходом до реформування законодавства;
- по-друге, визначити, де втілений даний підхід у системі нормативно-правових актів;
- по-третє, визначити місце концептуальних нормативно-правових актів у системі нормативно-правових актів;
- по-четверте, визначити шляхи вдосконалення використання концептуальних нормативно-правових актів.

Визначення концепції. Енциклопедичні видання визначають концепцію (від лат. *conceptio* — розуміння, система) як певний спосіб розуміння, трактування явищ, певна точка зору, керівна ідея для їх висвітлення; керівний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності⁸; систему поглядів на щось; основну думку⁹; систему доказів певного положення¹⁰.

В правових актах України містяться наступні визначення концепції.

1. Концепція нормативно-правового акту — самостійний документ урядової політики, який містить всебічне обґрунтування вибору Кабінетом Міністрів оптимального варіанту розв'язання проблем та визначає засади розроблення нормативно-правової бази реалізації урядової політики (розділ V Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України¹¹).

2. Концепція діючого підприємства є однією з облікових концепцій і полягає вона у тому, що фінансова звітність підприємства, як правило, складається з припущення про те, що підприємство має здатність до продовження діяльності, і вона буде здійснюватись надалі в найближчому майбутньому, тобто припускається, що у підприємства немає ні намірів, ні необхідності в ліквідації або суттєвому зменшенні масштабів діяльності¹².

⁶ Колокольцева О.В. Концептуальный подход к кодификации законодательства об образовании // Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации. Материалы VII международной научно-практической конференции, 10-11 декабря 2002 г. — М., 2003. — С. 97-100.

⁷ Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: Дис. ... канд. юрид. наук. — 2001. — 221 с.

⁸ <http://bigword.h11.ru/>

⁹ Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. — М.: ООО "ИТИ Технологии", 2003. — С. 293.

¹⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови. — К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2003. — С. 452.

¹¹ Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 р. № 915 // ОВУ. — 2000. — № 24. — Ст. 994.

¹² Норматив № 21, затверджений Рішенням Аудиторської палати від 18.12.1998 р. № 73.



3. Концепція розвитку підприємства (об'єкта приватизації) ... передбачає заходи учасника конкурсу щодо подальшого ефективного використання об'єкта приватизації, які спрямовані на підвищення економічних, соціальних, фінансових технологічних та екологічних показників діяльності відповідного об'єкта приватизації¹³.

4. В самих концептуальних нормативно-правових актах зустрічаються такі визначення: концепція є базовим документом для підготовки пропозицій стосовно внесення необхідних змін до законодавства певної сфери¹⁴; основними засадами розроблення Державної цільової програми¹⁵; науково обґрунтованою системою поглядів¹⁶ на певне явище; визначає основи державної політики у певній сфері¹⁷ тощо.

Можливо, саме через те, що в діючому законодавстві відсутнє цілісне визначення концепції, в численних подібних правових актах містяться різні уявлення щодо майбутнього реформування певної галузі законодавства. Залежить це, очевидно, від індивідуального бачення авторів концепції або практики, яка склалась у конкретному державному органі, який відповідає за розробку концепції.

Найбільш повним, на нашу думку, є визначення концепції професора А.К. Голіченкова, який вже багато років займається проблемою концептуального підходу до законотворчості. "Концепція розвитку галузі законодавства — система теоретичних положень і практичних рекомендацій, розроблених на основі єдиного (узгодженого) підходу, необхідних і достатніх для розробки, прийняття і застосування (реалізації) законів і інших нормативних правових актів, що складають дану галузь законодавства, у визначених цілях"¹⁸.

Структура концепції визначена в правовому полі України лише для урядових концепцій. Відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України концепція повинна мати такі розділи:

а) проблема — дається формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення Кабінетом Міністрів;

б) суттєві фактори — викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути взяті до уваги під час прийняття рішення;

в) альтернативи — дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається, їх аналіз та порівняння за такими критеріями: ефективність втілення відповідної стратегічної цілі урядової політики та вплив варіанта запропонованого рішення на її інші важливі напрями; суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо;

г) узгодження — чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення;

¹³ Положення про порядок проведення конкурсів з продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації, затверджене Наказом Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 13.09.2000 р. № 1908/11/271 // ОВУ. — 2000. — № 40. — Ст. 1730.

¹⁴ Концепція перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 р. № 182-р. // ОВУ. — 2003. — № 14. — Ст. 634.

¹⁵ Див. напр., Концепцію Державної цільової програми впровадження на залізницях швидкісного руху пасажирських поїздів на 2005-2015 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 979-р. // ОВУ. — 2005. — № 1. — Ст. 35.

¹⁶ Див. напр., Концепцію гуманітарного і соціального розвитку у Збройних Силах України, схвалену Указом Президента України від 12.01.2004 р. № 28/2004 // ОВУ. — 2004. — № 2. — Ст. 33.

¹⁷ Див. напр., Концепцію технічного захисту інформації в Україні, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.1997 р. № 1126 <<http://zakon.rada.gov.ua>>.

¹⁸ Голіченков А.К. Понятие концепции развития отрасли законодательства: опыт научных исследований и практических разработок // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практической конференции, 1995-1998. — М.: Зерцало, 1999. — С. 208.



г) оптимальний варіант — рекомендується прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, дається перелік аргументів на його користь;

д) впровадження — надається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо).

Російські науковці та законодавці просунулись далі українських колег у питанні напрацювання визначення та втілення концептуального підходу у законотворчість. 2001 року Уряд Російської Федерації затвердив Основні вимоги до Концепції і розробки проектів федеральних законів¹⁹. У пункті третьому Вимог визначено, що концепція законопроекту є документом, в якому мають бути визначені:

- основна ідея, мета і предмет правового регулювання, коло осіб, на яких розповсюджується дія законопроекту, їх нові права та обов'язки, в тому числі з урахуванням тих, що були раніше;

- місце майбутнього закону в системі діючого законодавства із зазначенням галузі законодавства, до якої він належить, положень Конституції РФ, федеральних конституційних законів і системоутворюючих законів РФ, на реалізацію яких направлений даний законопроект, а також значення, яке буде мати законопроект для правової системи.

- загальна характеристика та оцінка стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з доданим аналізом діючих у цій сфері законів і інших нормативних правових актів. При цьому вказуються прогалини і протиріччя в діючому законодавстві, наявність застарілих норм права, які фактично втратили силу, а також неефективних положень, які не мають належного механізму реалізації, раціональні і найбільш ефективні способи усунення наявних недоліків правового регулювання. Загальна характеристика стану правового регулювання має також містити аналіз відповідної російської та закордонної практики, а також результати проведення статистичних, соціологічних і політологічних досліджень;

- соціально-економічні, політичні, юридичні та інші наслідки реалізації майбутнього закону.

Втілення концептуальних підходів реформування законодавства. Першими концептуальними нормативно-правовими актами України були: Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України²⁰ та Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду²¹. Обидві вони були затверджені в 1991 році постановами Верховної Ради України. Аналізуючи їх зміст, можна дійти висновку, що ці перші концептуальні акти скоріше нагадували за формою закон із визначенням бажаних форм розвитку тієї чи іншої сфери. Частина концепцій є, за своєю сутністю, розділами закону, а не обґрунтуванням та описом обраного підходу реформування. Для підтвердження цієї думки достатньо навести перелік частин, із яких склалися концепції.

Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України:

1. Умови і фактори, що впливають на будівництво Збройних Сил України.
2. Основні принципи створення Збройних Сил України.
3. Органи військового управління.
4. Фінансово-економічне забезпечення.
5. Соціальний захист військовослужбовців.

Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду:

1. Основні принципи.

¹⁹ Постанова Уряду РФ № 576 від 02.08.2001 р. // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 32. — Ст. 3335.

²⁰ ВВР. — 1991. — № 51. — Ст. 729.

²¹ ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 795.



2. Об'єкти і темпи роздержавлення та приватизації.
3. Суб'єкти приватизації.
4. Форми роздержавлення та приватизації підприємств.
5. Процедура приватизації підприємств.
6. Роздержавлення та приватизація житла.
7. Соціальні аспекти приватизації підприємств.
8. Роздержавлення та приватизація землі.

Таблиця 2.

Динаміка прийняття концептуальних нормативно-правових актів

Рік	%	Кількість
до 1991	1	2
1991	1	3
1992	0	1
1993	0	1
1994	1	2
1995	1	3
1996	1	3
1997	3	6
1998	3	5
1999	1	3
2000	10	16
2001	11	19
2002	17	28
2003	17	28
2004	25	40
Всього ²²		160

Окремо від інших перших концептуальних актів стоїть Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки прийнята Верховною Радою УРСР 01.11.1990 р²³. Особливість цього акту найперше полягає у формі його видання: це не закон, не постанова, а саме концепція. За змістом цей документ є, по суті, планом реформування всієї української держави, в ньому закладені основні параметри її майбутнього бажаного розвитку. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки близька духу Декларації про державний суверенітет України.

Загалом, з часу проголошення незалежності України різними державними органами прийнято 157 нормативно-правових актів з назвою Концепція²⁴.

До 2000 року цією формою нормативно-правових актів користувались рідко. В середньому приймалось 3-4 концептуальні акти в рік.

Широке використання концепцій починається після 2000 року. На 2000-2005 роки припадає 80 % всіх схвалених концепцій. Кожні два роки кількість нормативно-правових актів з назвою концепція подвоюється.

При схваленні концепцій використовуються різноманітні форми правових актів: Закон, постанови, укази, розпорядження, накази, рішення, міжнародний договір. Найчастіше

²² Відсотки округлені.

²³ ВВР УРСР. — 1990. — № 48. — Ст. 632.

²⁴ Станом на 01.01.2005 р.



використовують форму розпоряджень та постанов — актів, характерних переважно для центральних органів виконавчої влади. Дійсно, суб'єктивний аналіз показує перевагу Кабінету Міністрів України по кількості прийнятих ним концептуальних документів. 50 із них прийнято у формі розпоряджень, 19 — у формі постанов.

Таблиця 3.

Кількість концептуальних актів, прийнятих центральними органами державної влади

Назва органу	Кількість
Кабінет Міністрів України	70
Окремі міністерства	25
Президент України	14
Верховна Рада України	10
Державні комітети	10
Інші органи	31

Через велику розпорошеність предметів концепцій надзвичайно важко класифікувати концептуальні акти за їх галузевою та функціональною спрямованістю. Причиною цього також є невідповідність назви та змісту концепції: часто наявність у назві певного ключового слова (наприклад, політика держави) не означає концептуального викладу основ державної політики у тексті концептуального акту. Все це ускладнює систематизацію концептуальних актів та їх ефективне використання при реалізації державної політики, прийнятті закону тощо.

Аналіз концептуальних актів за назвою дає можливість скласти приблизну картину їх функціональної спрямованості. З усієї кількості таких актів концепції проектів законів України містить лише 6 із них. У період прийняття та перегляду основних законодавчих актів України це може свідчити про недостатнє використання концептуального підходу у законотворчій діяльності.

Порівняно активніше використовує концептуальний підхід при розробці державної політики уряд. Так, для урядом було прийнято 16 концепцій державних програм.

Визначення концептуальних основ різних напрямів державної політики України задекларовано у 22 концепціях, що приймалися державними органами та міжнародними організаціями.

Отже, за функціональною спрямованістю можна виокремити два принципових види концепцій:

- 1) концепції проектів нормативно-правових актів (законів, постанов, програм);
- 2) концепції окремих напрямків державної політики (в тому числі напрямків реформування законодавства).

реформування законодавства.

Таблиця 4.

Частота використання основних форм нормативно-правових актів при викладенні Концепцій

Тип нормативно-правового акту	Кількість
Розпорядження	50
Постанова	30
Рішення	24
Міжнародно-правовий договір	23
Закон України	3



Місце концепцій у системі нормативно-правових актів. Через недостатню нормативну визначеність змісту концепції важко вести мову про певне місце концепцій в системі нормативно-правових актів. Звернемось до теорії. Одним з критеріїв класифікації нормативно-правових актів є їх юридична сила. Отже, за цим критерієм місце конкретної концепції в цій системі буде повністю залежати від форми правового акту, яким ця концепція схвалена²⁵. Найвищу юридичну силу буде мати концепція, затверджена законом України; далі йдуть концепції, схвалені підзаконними актами і т.д. Отже, з точки зору юридичної сили у найвигіднішому становищі начебто знаходиться концепція, затверджена законом. Таких концепцій всього три: Концепція державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки (затверджена Законом України від 03.03.2005 р. № 2460-IV)²⁶, Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (схвалена Законом України від 21.11.2002 р. № 228-IV)²⁷, Концепція Національної програми інформатизації (схвалена Законом України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР)²⁸.

На нашу думку, головними причинами пошуку різних форм втілення концепції є: по-перше, проблема забезпечення її пріоритетності при розробці та прийнятті законів (підзаконних актів), які випливають із змісту цієї концепції; по-друге, доступність правових засобів ініціатору прийняття концепції. Мається на увазі, що концепція розвитку певної сфери суспільних відносин буде затверджена (схвалена) тим нормативно-правовим актом, прийняття якого може забезпечити (добитись) зацікавлений ініціатор.

Так, немає жодних обмежень щодо схвалення Кабінетом Міністрів України концепції реалізації будь-якого напрямку державної політики. Також Президент може схвалювати концепцію розвитку певної галузі (підгалузі) законодавства²⁹. Або Верховна Рада України може схвалювати Концепцію розвитку будь-якого напрямку народного господарства України³⁰. Все це є наслідком нечіткого розмежування повноважень державних органів.

Чи потрібно сьогодні розмежовувати компетенцію органів держави щодо видання ними концепцій? На нашу думку, реалії державотворення не дозволяють сьогодні це зробити. Причин цьому декілька: ще не визначений законодавчий статус органів виконавчої гілки влади (відсутні Закони України про Кабінет Міністрів України, про міністерства, інші центральні органи влади), Президента України; триває активний конституційний процес³¹, у якому змінюється співвідношення гілок влади; змінюються форми роботи парламенту у зв'язку із принциповою зміною процесу його формування тощо.

Тому сьогодні доцільно визначити змістову складову концептуальних актів і їх значення в нормотворчому процесі, але поки що не розподіляти компетенцію державних органів щодо їх прийняття.

Що ж може забезпечити пріоритетність концепції при розробці та прийнятті законів (підзаконних актів), які випливають із її змісту? З наведених концепцій, очевидно, що одним із засобів забезпечення такої пріоритетності є затвердження концепцій законом України³².

²⁵ До речі залишається незрозумілим використання термінів: "схвалення" та "затвердження" по відношенню до Концепцій. Адже одними й тими нормативно-правовими актами концепції і схвалюються і затверджуються.

²⁶ ВВР. — 2005. — № 16. — Ст. 264.

²⁷ ВВР. — 2003. — № 3. — Ст. 12.

²⁸ ВВР. — 1998. — № 27. — Ст. 182.

²⁹ Див. напр., Концепцію розвитку законодавства про державну службу, схвалену Указом Президента України від 05.01.2005 р. № 1/2005 // ОВУ. — 2005. — № 2. — Ст. 76.

³⁰ Див. напр., Концепцію розвитку рибного господарства України, схвалену постановою Верховної Ради України від 13.07.2000 р. № 1885-III (ВВР. — 2000. — № 41. — Ст. 344); або Концепцію розвитку водного господарства України, схвалену постановою Верховної Ради України від 14.01.2000 р. № 1390-XIV (ВВР. — 2000. — № 8. — Ст. 54).

³¹ По суті він буде тривати щонайменше 5 років після вступу в силу змін до Конституції України.

³² Див. один з останніх концептуальних актів: Концепція державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки, затверджена Законом України від 03.03.2005 р. № 2460-IV // ВВР. — 2005. — № 16. — Ст. 264.



Найголовнішим аргументом такого закріплення є ознака вищої юридичної сили закону, а це означає, що будь-який інший правовий акт приймається на основі, на виконання і відповідно до закону. Акт, який суперечить закону, відміняється у встановленому порядку³³.

Але, на наше переконання, концепція за своєю сутністю не може затверджуватись (схвалюватись) законами України³⁴. Адже, окрім ознаки вищої юридичної сили, закон також встановлює загальнообов'язкові правила поведінки та “узаконює” суспільні відносини, регулювання яких входить до компетенції Верховної Ради України³⁵. Таким чином, закон в основному має містити норми права і таким чином здійснювати регулювання суспільних відносин. Концепціям же такі ознаки не притаманні. Єдиними нормами, які містяться в концепції, можна визнати норми-принципи.

Загалом же концепція не встановлює загальнообов'язкові правила поведінки. Концепція складається переважно з ненормативних елементів. І головне — концепція не є нормативно встановленим орієнтиром для розробки проектів законів та підзаконних актів. У будь-якій формі положення концепції залишаються рекомендаційними стосовно дій нормотворця.

Тому, на нашу думку, найголовнішою задачею **вдосконалення використання концептуальних актів** є розробка та запровадження механізмів орієнтування законотворця (нормотворця) на використання концепції при розробці нормативно-правових актів, а не визначення, яким законодавчим актом вона має затверджуватись.

Що сьогодні визначає схвалену (затверджену) концепцію орієнтиром при розробці нормативно-правових актів?

І. У випадку, коли це концепція закону: схвалена парламентом концепція є правовою позицією відповідного Комітету Верховної Ради України, а тому при розробці проекту закону або при подачі будь-якої законодавчої ініціативи стосовно проекту закону Комітет орієнтується на принципи, що містяться у концепції закону. Таким чином, у разі протиріч положень поданого проекту закону положенням концепції, Комітет буде рекомендувати Верховній Раді України відхилити поданий законопроект як такий, що не відповідає визначеній у концепції структурі та змісту закону³⁶. Окрім того, прийняття концепції проекту закону означає визначення невідкладності розробки даного проекту закону та спрямування сил парламенту на розробку даного проекту. Такий механізм, у разі його дотримання, забезпечував би стабільність концептуальних основ проекту закону та, відповідно, сприяв би прийняттю закону, який би вирізнявся стабільністю, адже його основні, концептуальні положення набули стійкості протягом тривалого часу прийняття самого закону. Але на практиці часто відбувається інакше.

По-перше, сама концептуальна форма визначення основ закону застосовується парламентом досить рідко³⁷. Причина цього, на нашу думку, міститься у законодавчому процесі: прийняття закону у першому читанні і є, по суті, схвалення концепції проекту закону. Але при розробці важливих проектів законів (особливо кодексів) необхідно визначати спочатку концептуальну основу та виносити її на обговорення парламенту та громадськості, визначаючи таким чином правильність (неправильність) підходів розробників закону³⁸.

³³ Погоріло В.Ф., Бобровнік С.В. Закон // Юридична енциклопедія. — К.: Українська енциклопедія, 1999. — Т. 2. — С. 474-475.

³⁴ Точніше, затвердження Концепції Законом України не надає їй юридичної сили, властивої закону.

³⁵ Монастирський Д.А. Історичні витоки сучасного розуміння закону в Україні // Вісник Хмельницького університету управління та права. — 2003. — № 1-2. — С. 36-44.

³⁶ Так, зокрема, відбувалось при розгляді законодавчих ініціатив до Закону про місцеве самоврядування в Україні у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

³⁷ Як зазначалось вище, всього парламентом прийнято 3 концепції проектів законів.

³⁸ Зокрема, наслідком незастосування такої процедури можна вважати епопею з прийняття Цивільного кодексу України, неприйняття пакету законів адміністративної реформи та оновлених основ місцевого самоврядування.



По-друге, при зміні керівництва Комітету (наприклад, по закінченню каденції депутатів) або ситуації в країні змінюються і погляди на основи того чи іншого проекту закону. В такому разі концепція проекту або доопрацьовується, або взагалі залишається поза увагою (часто і з самим проектом закону). Так сталося із проектом закону України про волонтерський рух, концепція якого схвалена урядом 15.10.2004 р.³⁹ При зміні уряду проект був перепрацьований та внесений у парламент (реєстраційний № 7550).

II. У випадку прийняття концепції розвитку (реформування) окремого напрямку державної політики вона виступає орієнтиром при розробці нормативно-правових актів, як правило, для того органу, який схвалив дану концепцію.

В багатьох випадках мета концепції часто залишається недосяжною, реалізуються тільки окремі її положення. Так відбулось, зокрема, із концепцією адміністративної реформи в Україні, більшість положень якої не реалізовані. Сьогодні пропонується новий варіант концепції, яка має назву “концепція реформування публічної адміністрації в Україні”⁴⁰.

Для даного виду концепцій характерні ті самі недоліки, які характерні і для концепцій законів України.

По-перше, відсутнє правове визначення концепції розвитку напрямку державної політики, а також визначення пріоритетності положень концепцій при розробці нормативно-правових актів (навіть органом, який видав концепцію).

По-друге, зміни уряду, політики.

По-третє, існує протиріччя між положеннями концепцій та діями відповідних органів влади. До прикладу, концепція розвитку певного напрямку державної політики, схвалена урядом, може бути “зруйнована” законодавчим рішенням Верховної Ради України. Або положенням цієї концепції можуть суперечити нормативні акти місцевих органів влади.

Звичайно, такому погляду можна заперечити, адже концепція, схвалена урядом, не означає автоматичне схвалення її законодавчою гілкою влади та місцевими органами влади. Але з іншого боку, концепція розвитку певного напрямку державної політики передбачає узгодженість дій усіх державних органів. Тому закономірним видається напрацювання механізму погодження основних положень такої концепції.

Таке погодження має відбуватись, у першу чергу, з усіма суб'єктами “творення” відповідного напрямку державної політики. До прикладу, Концепцію державної промислової політики, схвалену Указом Президента України від 12.02.2003 р. № 102/2003⁴¹, мали б схвалити відповідно Верховна Рада України та Уряд (щонайменше, Міністерство промислової політики України). Або Концепцію безпечного материнства, схвалену Розпорядженням кабінету Міністрів України від 29.03.2003 р. № 161-р⁴², мала б також схвалити Верховна Рада України.

Безперечно, є концептуальні акти, які стосуються діяльності одного або декількох органів державної влади в межах виконавчої влади. В такому разі погодження відбувається автоматично, так як схвалення концепції Урядом може відбутись тільки за умови всебічного погодження між нижчестоящими органами.

Таким чином, суттєвим недоліком концептуального підходу до здійснення державної політики (в тому числі реформування законодавства), що впливає потім на стабільність відповідних нормативно-правових актів, є відсутність погодження концептуальних положень між суб'єктами здійснення цієї політики. Переважно це стосується погоджень на рівні суб'єктів законодавчої

³⁹ ОВУ. — 2004. — № 42 — Ст. 2776.

⁴⁰ Див. http://www.pravo.org.ua/files/administr/koncepciya_reform_publ_adm.doc.

⁴¹ ОВУ. — 2003. — № 7. — Ст. 278.

⁴² ОВУ. — 2002. — № 14. — Ст. 763.



ініціативи: народними депутатами України (Верховна Рада України), Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Національним Банком України.

Отже, в загальному можна зробити наступні **висновки та пропозиції**.

1. В даний час є гостра потреба у визначенні стратегії нормотворчості взагалі і законотворчості зокрема. Попри велику кількість різноманітних актів⁴³, які визначають стратегічні основи здійснення державної політики України, відсутні поступовість, передбачуваність і, відповідно, стабільність такої політики.

2. Концепція, затверджена нормативно-правовим актом, має сьогодні рекомендаційний характер і не є нормативно встановленим орієнтиром для розробки проектів законів та підзаконних актів. Концепція не встановлює загальнообов'язкові правила поведінки та складається переважно з ненормативних елементів.

3. За функціональною спрямованістю можна виокремити два принципових види концепцій: 1) концепції проектів нормативно-правових актів (законів, постанов, програм); 2) концепції окремих напрямків державної політики (в тому числі напрямків реформування законодавства).

4. Через нормативну невизначеність змісту концепції, в практиці її використання часто зустрічається невідповідність назви та змісту концепції, що унеможлиблює нормальну класифікацію концепцій.

5. Найменше використовуються концепції в законотворчій діяльності. Це є однією з можливих причин тривалого неприйняття важливих законів України та швидкої зміни вже прийнятих законів. На нашу думку, концепції затверджені парламентом, могли б стати правовими позиціями Комітетів Верховної Ради України по предмету їх діяльності. Це значно сприяло б систематизації законотворчого процесу та стабільності прийнятих законів.

6. Найбільш важливою проблемою у визначенні стратегічності реалізації державної політики (реформування законодавства) є, на нашу думку, розробка та запровадження механізмів орієнтування законотворця (нормотворця) на використання концепції при розробці нормативно-правових актів. Таким механізмом у законотворчому процесі може бути внесення до Регламенту Верховної Ради України: а) додаткової вимоги до змісту пояснювальної записки, в якій необхідно вказувати відповідність законопроекту існуючій концепції; б) додаткової вимоги до висновку головного науково-експертного управління, де обов'язково має зазначатись відповідність проекту схваленої концепції у цій сфері.

В разі закріплення таких вимог концепції доцільно схвалювати постановами Верховної Ради України.

7. Важливою проблемою є відмежування, відірваність концептуальних підходів у нормотворчості різних гілок влади. Це призводить до неузгодженості у діях влади загалом. З метою подолання даної проблеми потрібно, щоб різні гілки влади враховували у своїй діяльності концептуальні акти інших гілок влади. В першу чергу, мова йде про узгодження дій виконавчої та законодавчої гілок влади.

Це може відбуватись через запровадження процедури погодження затверджених Концепцій. Вона може бути наступною: в разі прийняття концепції парламентом автоматично надходить пропозиція до уряду та Президента України схвалити цю концепцію. Уряд, у свою чергу, визначає відповідність концепції своїм програмам та схвалює її повністю або з певними застереженнями. За подібним підходом має здійснюватись схвалення концепції Президентом України.

В ідеалі концепція має бути погоджена всіма зацікавленими суб'єктами законодавчої ініціативи.

⁴³ Різними за юридичною силою нормативно-правовими актами затверджуються: концепції, стратегії, програми, доктрини.



Очевидно, що такий порядок має застосовуватись тільки до концепцій, які вимагатимуть подальшого прийняття актів Верховної Ради України, Президента України, уряду або Національного банку України.

Майбутнє погодження буде сприяти розробці та опрацюванню подібних концепцій спільними робочими групами, які будуть заздалегідь узгоджувати позиції установ, які вони представляють.

8. У будь-якому разі, існування концепції розвитку державної політики (галузі законодавства) або закону спрямоване на забезпечення наступності підходів до реформування держави. А отже, підвищення значення концепції, запровадження механізмів дотримання схвалених концепцій буде сприяти наступності політики держави та стабільності системи нормативно-правових актів України.

