УДК 340.133

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.28>**Наталія Гунько,**

асистент кафедри теорії та філософії права

Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРОБЛЕМИ КОРИГУЮЧОЇ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА СПОСОБИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Стаття присвячена загальнотеоретичній характеристиці законів про внесення змін та доповнень до законів України, виявленню їхніх основних ознак та місця у системі вітчизняного законодавства, а також виявленню інших проблем коригуючої законотворчої діяльності в Україні, формуванню пропозицій щодо розв'язання відповідних проблем у вітчизняній законотворчій практиці.

На основі аналізу було виявлено такі ознаки закону про внесення змін та доповнень до законів, як: є одним з різновидів законів; приймається органом законодавчої влади у встановленому законом порядку; має специфічну юридичну форму – закон про внесення змін та доповнень до законів; містить опосередковані (оперативні) приписи правового регулювання; містить положення, які вносяться до первинного закону; його метою є коригування первинних законів (шляхом внесення змін та доповнень до них), виправлення чи/та оновлення змістових та/або формальних параметрів законів задля забезпечення їх належного регулятивного рівня; має специфічну спрощену структуру. Таким чином, закон про внесення змін та доповнень до законів – це різновид законів, який приймається органом законодавчої влади з метою коригування первинних законів, виправлення та/чи оновлення змістових та/або формальних їх параметрів, забезпечення їх належного регулятивного рівня.

Виокремлені основні проблеми коригуючої законотворчої діяльності, зокрема її стихійний та нерівномірний характер, розрізненість техніко-технологічних вимог коригуючої законотворчої діяльності та їх порушення, відсутність чіткого уявлення про природу законів про внесення змін та доповнень до законів України та інші.

Для розв'язання проблем коригуючої законотворчої діяльності в Україні пропонується легалізувати поняття: закон, законотворчість, коригуюча законотворча діяльність, закон про внесення змін та доповнень до закону; закріпити такі загальні (змістові та формальні), а також спеціальні вимоги до коригуючої законотворчої діяльності та її результатів – законів про внесення змін та доповнень, як: зміни та доповнення повинні вноситися лише законом про внесення змін та доповнень; суб'єкти та учасники коригуючої законотворчої діяльності зобов'язані неухильно дотримувати техніко-технологічних вимог здійснення такої діяльності; необхідність проведення моніторингу здійснення коригуючої законотворчої діяльності. Запропоновано також внести деякі зміни та доповнення до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Ключові слова: законотворчість, коригуюча законотворча діяльність, закон, закон про внесення змін та доповнень до закону України, закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

Постановка проблеми. Динамічний розвиток сучасної системи законодавства, розширення сфер правового регулювання та збільшення кількості законів є свідченням належної уваги з боку держави до нормативно-правового комплексу, що покликаний забезпечити досягнення правопорядку в Україні. Поряд із цим аналіз сучасної системи законодавства України дозволяє констатувати її стихійний характер, переважаність великою кількістю законів: натеper налічується 6 299 чинних законів України, більшість з яких – це закони про внесення змін та доповнень до законів, а саме 3 599 законів. Це вимагає поглибленої наукової уваги до проблематики коригуючої зако-

нотворчої діяльності, її результатів – законів про внесення змін та доповнень до законів України, практики внесення змін та доповнень до законів України.

Як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій юридичній літературі питанням законотворчості, її результатам – законам, законотворчій техніці – приділялася увага, зокрема, у працях: Ю. Арзамасова, О. Богачової, І. Біля-Сабадаш, М. Властенка, Т. Васильєвої, Ж. Дзейко, В. Косовича, В. Карташова, Т. Кашаніної, Л. Луць, Н. Пархоменко, С. Полєніної, В. Риндюк, Ю. Тіхомірова, О. Ющика та ін. На монографічному рівні питання зміни законодавства (М. Гуцєв) та техніки зміни юридичних

актів (К. Преподобний) аналізувалися лише у зарубіжній юридичній науці. У вітчизняній науці питання внесення змін до законів України висвітлювалися лише частково у працях Ж. Дзейко, В. Косовича, В. Риндюк та інших. Проте і нині потребують дослідження питання коригуючої законотворчої діяльності в Україні, проблеми її здійснення та способи їх розв'язання, що і визначає актуальність проблематики цієї статті.

Метою статті є виявлення проблем здійснення коригуючої законотворчої діяльності в Україні, зокрема з'ясування природи законів про внесення змін та доповнень до законів та їхнього місця в системі законодавства, та пошук способів розв'язання цих проблем.

Виклад основного матеріалу. Основні ознаки коригуючої законотворчої діяльності дозволяють трактувати її як складову частину діяльності органів законодавчої влади, що спрямована на внесення змін та доповнень до первинних законів України з метою виправлення чи/та оновлення їх змістових та/або формальних параметрів, забезпечення їх належного регулятивного рівня [1, с. 20].

Аналіз сучасної вітчизняної практики коригуючої законотворчої діяльності дозволив виявити низку проблем її здійснення та застосування її техніки та технології: неналежна наукова увага до розробки проблематики коригуючої законотворчої діяльності, її техніки та технології; відсутність легалізованих понять: коригуюча законотворча діяльність, коригуюча законотворча техніка, коригуюча законотворча технологія, закон про внесення змін та доповнень; розрізненість техніко-технологічних вимог у різноманітних документах, зокрема і законах; відсутність єдиного порядку внесення змін та доповнень до законів України, правил застосування коригуючої законотворчої техніки та технології; закріплення в законах лише низки процедурних питань щодо внесення змін та доповнень до законів України; відсутність легалізованих змістових та формальних вимог до коригуючої законотворчої діяльності, її техніки й технології та результатів – законів про внесення змін та доповнень до законів України; високий динамізм, стихійний та нерівномірний характер, тобто відсутність плановості здійснення такої діяльності, велика кількість законів про внесення змін (близько 60 % законодавчого масиву), недотримання техніко-технологічних вимог здійснення коригуючої діяльності.

Ці проблеми спричиняють появу низки законотворчих помилок: невідповідність

змін (а подекуди й суперечливість) потребам та меті правового регулювання суспільних відносин та чинній системі законодавства, невідповідність змін змісту і меті первинного закону, неправильний вибір правових засобів, термінологічний різнобій, порушення реквізитних вимог, неправильний вибір форми та багато інших.

Не менш важливою є і проблема виявлення природи законів про внесення змін та доповнень до законів України. Не вдаючись до детального аналізу поглядів щодо поняття закону, що висловлюються у юридичній літературі, слід зазначити, що зазвичай закон трактується як нормативно-правовий акт органу законодавчої влади, що регулює найважливіші суспільні відносини, приймається в особливому порядку і має вищу юридичну силу. Саме таке поняття відображає природу цього правового явища і дозволяє виокремити основні його різновиди.

У юридичній літературі закони класифікують за різними критеріями та виокремлюють різноманітні їх види. Так, В. Чиркін розрізняє закони звичайні, органічні, конституційні та надзвичайні [2, с. 48] та зазначає, що в країнах континентального права переважає концепція закону як акта, що прийнятий виключно парламентом [3, с. 21]. М. Марченко законами називає юридичні акти, що приймаються вищими законодавчими органами країн романо-германського права та відносить до них: конституційні закони, кодекси, звичайні закони та закони, що приймаються у порядку делегованої законотворчості [4, с. 479].

У вітчизняній літературі також висловлювалися міркування щодо класифікації законів України. Так, Л. Богачова пропонує виокремлювати такі види законів України: за юридичною силою (конституційні і звичайні закони); за ступенем впорядкованості (кодифіковані та поточні); за значенням у механізмі правового регулювання (основні та допоміжні); за обсягом дії (закони загальної дії, спеціальної дії та виняткової дії); за часом дії (постійні і тимчасові). Виокремлює також і надзвичайні закони [5, с. 285-286]. К. Мазурик зазначає, що поняттям «закон» можна охопити такі види актів вищої юридичної сили, що діють на території України, як: Конституція України, закони про внесення змін до Основного закону України, конституційні закони, закони, прийняті на референдумах, кодекси України, закони України [6, с. 108]. Серед джерел конституційного права України виокремлюють конституційні закони та звичайні (ординарні), що об'єднуються поняттям «закони

України», особливе місце серед яких займає Основний закон України – Конституція України [7, с. 44-46]. Або ж зводять закони до таких видів: конституційні закони, ординарні (звичайні) закони, субститутивні законодавчі акти [8, с. 160-161]. Висловлювалися також міркування, що Конституція України є кодифікованим правовим актом [10, с. 191].

Виокремлення основних різновидів законів України за різними критеріями є необхідним з точки зору виявлення їхніх особливостей, ознак, поглиблення знань про природу законів, виявлення їхнього місця у системі законодавства. Проте слід зауважити, що серед перелічених різновидів мало уваги приділяється законам, якими вносяться зміни та доповнення до законів України, тобто законам, що є результатами коригуючої законотворчої діяльності і водночас є спеціальними законами, що спрямовані на внесення змін та доповнень до законів. Деякі автори [11, с. 181] зазначають, що ті закони, які вносять зміни та доповнення до конституції держави, є конституційними законами, натомість інші [5, с. 285] відносять закони, якими вносяться зміни і доповнення до законів (разом із тими, якими затверджуються, ратифікуються, зупиняються скасовуються інші нормативні акти), до допоміжних. При цьому важливими критеріями класифікації законів можуть бути також і функції законів, зокрема такі, як регулюючі та обслуговуючі. Так, за регулюючими функціями виокремлюються закони, що спрямовані на впорядкування суспільних відносин завдяки приписам прямого регулювання (адже такі приписи формалізують зміст норм права та спрямовані на регулювання суспільних відносин). Такі закони містять в основному приписи прямого регулювання, хоча частково можуть містити і приписи опосередкованого регулювання, зокрема обслуговуючі. За обслуговуючими функціями можна виокремити закони, якими вносяться зміни та доповнення до законів. Вони виконують обслуговуючі функції завдяки приписам непрямого, опосередкованого регулювання (зокрема, оперативним приписам). Ці приписи не мають самостійного значення, адже вони не спрямовуються безпосередньо на регулювання суспільних відносин, їх метою є лише забезпечення належної реалізації приписів прямого регулювання.

У юридичній літературі зазначається, що всі зміни до законодавчих актів повинні бути чітко і ясно визначені і зроблено це має бути офіційно, шляхом прийняття спеціального акта про внесення змін [12, с. 299]; внесення поправок (змін та доповнень) можливо лише у межах компетенції органу законодавчої влади [13, с. 143].

Отже, аналіз законів про внесення змін та доповнень до первинних законів дозволяє зробити висновок, що вони є одним із різновидів законів, яким притаманні як загальні ознаки (прийняття органом законодавчої влади в особливій процедурі, наявність вищої юридичної сили, спрямованість на регулювання найважливіших суспільних відносин), так і спеціальні.

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає порядок внесення до Верховної Ради України та розгляд законопроектів, а отже, і порядок внесення змін до законів, а у розділі 5 цього закону «Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами», у главі 26, передбачено процедуру розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України, а ст. 160 – порядок внесення змін до закону про Державний бюджет України [14]. Окрім цього, у п. 6 ст. 90 цього закону передбачено, що такий законопроект має містити зміни лише до тексту первинного законодавчого акта. В юридичній літературі також висловлювалися ідентичні позиції: зміни вносяться до законів, а не до законів про внесення змін до цього закону [15, с. 81]; зміни вносяться до оригінального закону, а не до закону про внесення змін до цього закону [16, с. 22]; для зміни закону необхідно прийняти новий особливий закон тієї ж юридичної сили [12, с. 72]; зміни вносяться в текст основного законодавчого акта, а не до закону про внесення змін [17, с. 105].

Слід звернути увагу на те, що п. 8 ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає альтернативний варіант викладу змін до інших законів – у розділі «Перехідні положення» поданого законопроекту або в одночасно внесеному окремому законопроекті [14]. Як слушно зауважує В. Риндюк, ситуація, коли одні зміни до законів вносяться окремими законами про внесення змін, а інші – прикінцевими положеннями нових законів, ускладнює орієнтацію у законодавчому масиві, застосування законодавчих актів на практиці [18, с. 87]. Видається прийнятним такий варіант: прикінцеві положення нового законопроекту можуть лише містити перелік законів, до яких необхідно внести відповідні зміни та доповнення, але функцію «змінювання» цей структурний елемент закону не повинен здійснювати.

Призначенням законів про внесення змін та доповнень до законів є коригування первинних законів шляхом внесення до них змін і доповнень, що тісно взаємопов'язано із метою коригуючої законотворчої діяльності – виправлення та/чи оновлення зміс-

товних та/або формальних параметрів законів, забезпечення їх належного регулятивного рівня [1, с. 20]. Цим зумовлена їх специфічна, спрощена структура.

Важливими положеннями таких законів є ті, що визначають межі їхньої дії (набрання чинності, припинення). Проте залишається відкритим питання: яке місце вони займають в системі законів після внесення змін та доповнень до первинного закону, адже самі зміни та доповнення стають складовою частиною первинного закону? І чи не слід реєструвати закони про внесення змін та доповнень окремо у рубриці «коригуючі закони», щоб не перевантажувати систему законів обслуговуючими актами? Виникає питання і щодо юридичної сили законів про внесення змін та доповнень, а саме: чи мають вони рівну юридичну силу із первинними законами, що спрямовані на регулювання відносин? Уваги потребує питання і про видові їх особливості. У вітчизняній законотворчій практиці серед видів законів про внесення змін та доповнень до законів виокремлюють: закони, якими вносяться зміни до Конституції України, закони, якими вносяться зміни та доповнення до закону України «Про Державний бюджет України», до кодексів, звичайних законів.

Отже, закони про внесення змін та доповнень до законів України є тим різновидом законів, що спрямовані на коригування первинних законів, виправлення та/чи оновлення змістових та/або формальних їх параметрів. Саме ці закони є юридичною формою фіксації приписів, якими вносяться зміни та доповнення до законів України, тобто ті, що містять результати коригуючої законотворчої діяльності.

Вищезазначене свідчить про необхідність формування низки пропозицій щодо розв'язання проблем коригуючої законотворчої діяльності. Видається необхідним підготовка регламентного акта, що містив би відповідні положення (главу, розділ) щодо внесення змін та доповнень до законів України, а також легалізовані поняття: закону, законотворчості, коригуючої законотворчої діяльності, закону про внесення змін та доповнень до закону України, законотворчої техніки, законотворчої технології, техніки внесення змін та доповнень до законів України, технології внесення змін та доповнень до законів України. Важливим видається закріплення у такому регламентному акті положень про повноваження суб'єктів законотворчості щодо внесення змін та доповнень до законів України, а також про загальні (змістові та формальні) та спеціальні вимоги до коригуючої законотворчої діяльності, зако-

нів про внесення змін та доповнень до законів України.

Серед загальних вимог доцільно звернути увагу на необхідність закріплення повноважень не лише суб'єктів коригуючої законотворчої діяльності, а й її учасників; закріпити положення про те, що зміни та доповнення вносяться лише законом про внесення змін та доповнень до законів України, а перехідні чи прикінцеві положення можуть містити лише перелік законів, в які необхідно внести зміни та доповнення, чи перелік положень, які необхідно змінити; внесення змін та доповнень здійснюється лише органом законодавчої влади і за повною процедурою; готуючи проекти законів про внесення змін та доповнень до законів України, необхідно враховувати техніко-технологічні вимоги до коригуючої законотворчої діяльності та її результатів (відповідність чинній системі джерел права, соціальним факторам, встановленій юридичній формі, структурно-реквізитним особливостям). Спеціальні вимоги повинні передбачати здійснення постійного моніторингу коригуючої законотворчості, що дозволить виявити реальну об'єктивну потребу у її здійсненні.

Окрім цього, слід було би змінити п. 8 ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та викласти його у такій редакції: «Якщо після прийняття поданого законопроекту необхідні зміни або доповнення до інших законів, то перелік законів, до яких мають бути внесені зміни, як і текст змін, можуть включатися в перехідні положення цього законопроекту. Зміни та доповнення у закони, подані у переліку, вносяться лише законом про внесення змін та доповнень до законів України». А також доповнити ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» пунктом 10 такого змісту: «Реєстрацію та облік законів про внесення змін та доповнень до законів України здійснювати у межах окремої рубрики, забезпечувати постійний моніторинг як коригуючої законотворчої діяльності, так і її результатів».

Важливою умовою досягнення ефективності вітчизняної коригуючої законотворчої діяльності є наявність належно підготовлених фахівців зі знаннями та навичками здійснення законотворчої діяльності. А тому Міністерству юстиції України слід було би підготувати спеціальну програму навчання осіб, які здійснюють законотворчу діяльність (учасників та суб'єктів законотворчості), з урахуванням матеріалів щодо коригуючої законотворчої діяльності; розробити кваліфікаційні вимоги до осіб, які здійснюють

законотворчу діяльність, з урахуванням цієї програми.

Ці та інші положення і пропозиції могли б сприяти вдосконаленню законотворчої діяльності загалом, і коригуючого її складника зокрема, акцентуванню наукової уваги на питаннях вітчизняної законотворчості, проведенню наукових досліджень щодо видових особливостей коригуючої законотворчої діяльності, зокрема щодо внесення змін та доповнень до Конституції України, до Закону України «Про Державний бюджет України», до кодексів України та інших законів.

Висновки

На підставі викладеного можна констатувати, що закони про внесення змін та доповнень до законів характеризуються такими основними ознаками: вони є одним із різновидів законів; приймаються органом законодавчої влади у встановленому законом порядку; мають специфічну юридичну форму – закон про внесення змін та доповнень до законів; містять опосередковані (оперативні) приписи правового регулювання; містять положення, які вносяться до первинного закону; їх метою є коригування первинних законів (шляхом внесення змін та доповнень до них), виправлення чи/та оновлення змістових та/або формальних параметрів законів задля забезпечення їх належного регулятивного рівня; мають специфічну спрощену структуру.

Таким чином, закони про внесення змін та доповнень до законів України – це різновид законів, які приймаються органом законодавчої влади з метою коригування первинних законів, виправлення та/чи оновлення їх змістових та/або формальних параметрів, забезпечення їх належного регулятивного рівня.

Аналіз коригуючої законотворчої діяльності в Україні дозволив виявити низку проблем її здійснення, зокрема і потребу з'ясування природи законів про внесення змін та доповнень до законів України. Усе це дозволило сформулювати низку пропозицій щодо розв'язання проблем, які виникають у процесі здійснення коригуючої законотворчої діяльності в Україні, та визначити основні наукові напрями подальшого дослідження питань коригуючої законотворчої діяльності, а саме виявлення її особливостей.

The article is devoted to General Theoretical Characteristics of Acts amending and supplementing to Laws of Ukraine and to identification of their main features and place in the system of legislation, as well as other problems of adjusting legislative activity in Ukraine were defined, some solutions how to resolve them were suggested.

Based on the analysis it was identified following features of the Act amending and supplementing: it is type of laws; it is being adopted by the legislature in accordance with the rule-based procedure; it has specific legal

Список використаних джерел:

1. Гулько Н. Ю. Коригуюча законотворча діяльність: деякі теоретичні питання. *Порівняльно-аналітичне право*: електр. наук. фахове видання юрид. ф-ту ДВНЗ «Ужгородський національний ун-т». Ужгород, 2019. № 3. С. 17-20.
2. Чиркин В. Е. Сравнительное правоведение : учебник для магистратуры. Москва, 2012. 336 с.
3. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право / редкол.: Чиркин В.Е. (отв. ред.) и др. Москва, 1996. 729 с.
4. Марченко М. Н. Источники права : учебное пособие. Москва: ТК Велби, изд-во Проспект, 2005. 760 с.
5. Загальна теорія держави і права / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.
6. Мазурик К. З. Юридична природа закону як джерел права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 7 (16). С. 103-109.
7. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське видавництво, 2004. 519 с.
8. Ющик О. І. Законодавчі акти в системі законодавства України. *Парламентська реформа: теорія і практика*: зб. наук. праць. Київ, 2001. Вип. 6. С. 151-161.
9. Джерела конституційного права України : монографія / Ю. С. Шемчушенко та ін. Київ, 2010. 711 с.
10. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Київ, 2009. 580 с.
11. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ, 2015. 392 с.
12. Чухвичев Д. В. Законодательная техника : учебное пособие. 2-е изд. перераб. и доп. Москва, 2015. 415 с.
13. Юридическая техника : учебное пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. Москва, 2009. 271 с.
14. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 27.12.2019).
15. Ткачук А. Законодавча техніка : навчальний посібник. Київ, 2001. 286 с.
16. Практика законотворення: правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки / заг. ред. Крижанівський. Київ, 2014. 44 с.
17. Васильєва Т. А. Как написать закон. Москва, 2012. 148 с.
18. Риндюк В. І. Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика : монографія / відп. ред. Ющик О.І. Київ, 2012. 272 с.

form – Act amending and supplementing; contains indirect operational legal provisions; contains provisions to be introduced to the primary laws; it is intended to adjust primary laws (by amending and supplementing them), to correct or/and update substantive and/or formal features of existing primary laws to ensure their proper regulatory capacity; has a specific simplified structure.

Thus, Act amending and supplementing – it is a such type of laws, which is being adopted by the legislature and is aimed to adjust primary laws, to correct or/and update substantive and/or formal features of existing primary laws to ensure their proper regulatory capacity.

It was highlighted other important problems of adjusting legislative activity such as: its' spontaneous and uneven pattern, fragmentation of technical and technological standards and violation of them, it is no clear understanding and common approach to the concept of Act amending and supplementing to the Laws of Ukraine and others.

To address the problems of adjusting legislative activity in Ukraine it was suggested: to define the concepts of Law, Law-making, adjusting legislative activity, Act amending and supplementing to the Laws in domestic legislation; to enshrine such general (substantive and formal) and specific rules to the adjusting legislative activity and its' results – Acts amending and supplementing such as: any amendments and supplements should be implemented only through the adoption of the Acts amending and supplementing; subjects and participants of adjusting legislative activity are bound by technical and technological standards of adjusting legislative activity; there is a need to monitor adjusting legislative activity. It is suggested also to amend and supplement to the Law «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine».

Key words: law-making, adjusting legislative activity, law, act amending and supplementing to the law of Ukraine, Law of Ukraine «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine».