

СЕЛІВАНОВ *Анатолій Олександрович,*
доктор юридичних наук, професор

ЗАКОН І ПРАВОВІ МЕЖІ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Сучасний період у роботі Верховної Ради України (парламенту) характеризується широкою законотворчістю і пробігає у «турбулентному» режимі. Міністерства, різноманітні ініціативні групи народних депутатів, комітетів та інших суб'єктів законотворчої ініціативи розглядають кращі засоби правотворчості, залучається також народна ініціатива. Проекти, пропозиції і рекомендації політичних партій враховуються у створенні законів і формуванні галузей права. Таким чином, свіжий потік законодавчої ініціативи створює спільне законотворення, відкриваючи нову еру в історії українського права, яке стає законодавством народних представників, що спрямоване на покращення і перетворення суспільного життя. Створюються нові закони, але цей процес не обходиться без помилок, суб'єктивних уявлень і порушень Конституції України, міжнародних конвенцій і договорів, ратифікованих Верховною Радою України.

Соціальне проектування часто безсистемне, суперечливе, з відсутністю наукового передбачення, коли планування більше схоже на «невдалу управлінську діяльність», як це правильно відзначає Р. Чорнолуцький у монографії «Нормопроектна діяльність у конституційному праві України: питання теорії і практики»: «При цьому реалізованість, практичність і ефективність задумів виявляється прямою функцією форм самоорганізації,

які приймаються проектувальниками» [1, с. 15]. Далі в книзі ми зустрічаємо категоричну думку автора, який помилково вважає, що «в суспільстві не існує таких сфер, які знаходяться поза політикою й не допускають демократичної участі» [1, с. 35]. Адже «участь багатьох людей в управлінні збільшує інтелектуальний потенціал для ухвалення рішень, підвищує вірогідність їх оптимізації, отже, забезпечує зростання стабільності політичної системи та ефективно управління» [2, с. 35]. Але постає запитання: «Чи завжди залишаються корисними і достатніми законодавчі прийоми, вироблені бюрократичною практикою?». Конституційний режим деформується втручанням нових законів, які не придатні для суспільного вжитку. Про це наочно свідчить практика конституційного контролю такою державною інституцією, як Конституційний Суд України.

Для ілюстрації можна навести такий типовий приклад. Ідеться про рішення Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 і статтю 375 Кримінального кодексу України «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови». Автори клопотання – 55 народних депутатів – вважають, що цю норму Кримінального кодексу України не можна було приймати парламентом, оскільки вона суперечить верховенству права, тому різні судді по-різному можуть її застосовувати на перспективу. Практично норма закону впливає на незалежність і недоторканність самих суддів, що суперечить статті 126 Основного Закону України. Її застосування у такому випадку неперспективне і, приймаючи позицію Конституції України, вона виявилася шкідливою для правової галузі права та була вилучена.

У цьому випадку питання торкається порушення принципів, які повинні бути змістовною частиною законопроектів, що стають законами після схвалення парламентом. Якщо вирішується лише зовнішня форма права, залишається вразливою змістовна частина поданого у парламент законопроекту, не витримана головна мета закону у регулюванні суспільних відносин, то

втрачається істинно-конституційний характер як обов'язкова умова, вимога системних перетворень у суспільстві.

Найбільш серйозний недолік, який спостерігається у конституційному нормоконтролі, – це нагромодження нових законів на шкоду чинному законодавству, коли ілюзія «турборежиму» у парламенті підтверджується Президентом України, який без зауважень до змістовної частини схвалює усе те, що іменується «законодавчою ініціативою». Як підтверджує практика, коли форма не відповідає змісту, закон втрачає свою мету – правосистемність, коли юридичне значення може виражатися лише одним словом «закон», а саме поняття залишається нерозкритим. «Зберігання правових принципів і базових законів можливе і повинно поєднуватися з модернізацією інститутів і окремих правових блоків та законів», – цілком науково зауважує професор Ю.О. Тихомиров у монографії «Правове регулювання: теорія і практика» [3, с. 59]. Ця академічна думка відомого вченого резюмується у таких словах: «... держава закріплює норми права у правових актах, оскільки це виникає з життя. Правила є надзвичайно важливими для нормального існування суспільства в цілому, у зв'язку з чим вимагають правової охорони і захисту з боку держави» [3, с. 25].

Отже, вважаємо за необхідне у цьому аспекті зазначити, що процес створення законів у більшості випадків, якщо вони концептуально не передбачають окремо правову ідею, стратегію дій, можуть руйнувати цілісну структуру правового регулювання і стають баластом у правовій системі.

В онтологічному розумінні важливими є джерела права, які наукою визнаються діючими навіть тоді, коли суспільство поза державними структурами здатне виступати «правотворчим» суб'єктом, а це дає можливість отримувати від законів «живе право» (Ф.А. Хайек, Ж.-Л. Бержель, Ю.О. Тихомиров). Тоді право не втрачає свого призначення, а за смыслом знаходиться в реальності життя. При цьому повинні враховуватися межі й обсяг правового регулювання, що обумовлює трактування вичерпними обмеженнями права як відкритої системи «у світі ха-

осу» [3, с. 27]. Базовими елементами такої позиції в першу чергу виступають: цілі і предмет правового регулювання; суб'єкти та об'єкти регулювання; процес і стадії регулювання; засоби і методи регулювання і, нарешті, здатність створити правове життя по-новому.

Прикладом такого правового життя була спроба Верховної Ради України VIII скликання (2015 р.) реалізувати свою конституційну правову компетенцію шляхом прийняття Постанови від 4 червня 2015 року № 509-VIII, коли був схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні. В ньому щодо кожної реформи був затверджений відповідний розділ, у якому було конкретизовано засоби правового регулювання у напрямках конституційного розвитку держави та права.

Кожному компетентному спеціалісту стає зрозумілим, наприклад, розділ V «Соціальна сфера», де потрібно було ввести такі нові регулятори, зокрема: 1) зайнятість та трудові відносини (у тому числі трудова міграція); 2) система соціального захисту; 3) пенсійна реформа; 4) реформа системи охорони здоров'я; 5) молодіжна політика та охорона дитинства. Проте сам парламент за минулі роки восьмої каденції (2015–2019 рр.) дуже обмежено звертався до питання поняття правового життя суспільства, яке потребувало послідовного регулювання. Тому практика правового регулювання свідчила про серйозні помилки і недоліки в законах, які приймалися за період 2015–2019 років, коли парламент залишив без реалізації та оцінок якості розроблений і прийнятий в умовах громадських слухань формально-юридичний план законодавчих робіт. Специфіка цього документа полягала у тому, що він був прийнятий Верховною Радою, яка по-новому оцінила необхідність у кожному з розділів визначити політику як вторинну категорію щодо права. Тоді правове життя має бути пов'язане з юридичними правилами розробки законів, що дає можливість використовувати їх як постійний процес регулювання в державі і суспільстві правил поведінки людей, проводити структурні зміни у державному управлінні тощо. Юридичні елементи утворюють

передумови правового життя, в якому юридичні наслідки – це добудова вже специфіки реалій, які залежать від політики.

Аналіз наведеного документа дозволяє також побачити принципово нове ставлення до реформ, яким конче потрібне безперервне правове забезпечення, що означає постійну організацію у парламенті процесу оновлення законодавства. При цьому зростає правосвідомість суспільства, яке бачить, що без правового забезпечення не може розвиватися правова політика. Безперервна правова реформа повинна бути офіційно оприлюднена не на кілька років, а як мінімум на ціле покоління.

Застосовуючи планування, суспільство отримує інтеграційне, системне право, спрямоване на створення інтеграційних утворень, а також раціональних структур внутріоб'єднаних громад за принципами управління регіональною економікою. Саме ці принципи можуть бути конструктивно використані для загального удосконалення сучасною правовою державою. Вони заслуговують на більш ретельне вивчення та застосування на практиці, коли відбувається децентралізація управління в країні. Таким чином, реально проявляється основоположна і найбільш характерна риса правової держави, без якої саме можливість розробки доктрини на сучасному етапі стане неможливою.

Своєрідним методом правової держави є також договірний внутріінтеграційний метод, коли «суверенні суб'єкти» спочатку домовляються, а потім у своїй діяльності підкоряються цим домовленостям і їхня узгоджена діяльність дає заплановані результати на правовій основі, таким чином відбувається «координована субординація». Цей метод має великі перспективи для правового регулювання як нова тенденція розвитку права. Він приводить до використання права у політиці, спрямованій на обмеження негативних наслідків інтеграції. Таким чином відкриваються нові додаткові можливості, на що звернув увагу В. Тархов, підкреслюючи роль правової ініціативи у здатності суб'єктів своїми цілеспрямованими діями самостійно набувати права й обов'язки, змінювати їх у порядку застосування нового законодавства.

У зв'язку з цим досвід української практики доводить, що правова ініціатива передбачає позицію суб'єкта, спрямовану на здійснення ним конкретних дій [4, с. 247–365]. У цьому контексті правоволодіння кожного кваліфікованого суб'єкта права має одну особливість, яка характеризується самостійною можливістю набувати права й обов'язки, які можуть змінюватися за волею законодавця. Таким чином, вважається правовим постулатом, що суб'єкти права (фізичні чи юридичні особи) користуються автономним правоволодінням унікальними можливостями набувати і здійснювати свої права власними розпорядчими діями за своєю ініціативою. Це залежить від активності власної позиції, що дозволяється Конституцією України (стаття 36), коли переважно юридичні особи набувають правоволодіння (асоціації, наукові товариства, юридичні фірми і т.д.), що допомагає державі розширювати конституційну практику, як результат правопроєктування за власною волею, наприклад, через суспільні петиції до уряду тощо. Це реальна ознака побудови громадянського суспільства, яке змінює свій благоустрій, умови власного життя. Хіба треба доводити, що на цьому шляху ідея правотворення стає реальністю і має широкі резерви у правовому регулюванні?

Існування законів дає чітке уявлення про силу держави, оскільки «закони повинні, – як вказував Ш. Монтеск'є, – мати для усіх однаковий смисл». Саме юридична властивість створює за змістом і формою цього слова лише одне його вираження – закон. Будь-яка інша назва акта – ухвала, постанова, вирок, висновок тощо – може бути прийнята не інакше, як визначальний термін, оскільки має відтінок індивідуальної якості суб'єкта. Ці терміни потенційно вказують шлях до права.

Конституційний порядок формується, перш за все, за рахунок дотримання законності, що вимагає однієї із зовнішніх умов свого існування – юридичної визначеності. Конкретизація правової мови – першочергове завдання юридичної практики на сьогодні. Тому кожний закон незалежно від його змісту й обсягу має дотримуватися правила: суб'єкт, який ініціює внесен-

ня проєкту закону у парламент, повинен пам'ятати, що проєкт може бути законом. Це тому, що тільки цей термін відображає з належною достатністю за смыслом і змістом його юридичну природу.

У подальшому визначення кожного послідовно конкретного закону вимагає, щоб його включення у систему створювало наступне правове регулювання, якщо його предмет потребує дотримання нових відносин (уточнення, конкретизації і т.п.). За допомогою закону регулюються найбільш важливі питання політики і права, оскільки закон, як правило, має юридичну властивість бути загальнообов'язковим правовим актом. Ознаками закону є відображення волі народу, коли парламент регулює законодавчим шляхом основні (або найбільш важливі) суспільні відносини. Важливо, щоб у законі було знайдено внутрісистемні зв'язки, встановлено або розмежовано нормативно-правову компетенцію, правильно встановлено предмет матеріального або процесуального права. Особливу роль у правовому регулюванні відіграють так звані конституційні закони – закони, які прямо вказані у Конституції, або закони, які передбачають внесення змін і доповнень до Конституції (визначаються як конституційні або органічні).

Кожна галузь права складається з ординарних законів, які приймаються парламентом за правилами, встановленими Регламентом Верховної Ради України. Проте незалежно від їх характерних особливостей вони включаються у поняття «законодавство». Багато років парламент намагається прийняти один системоутворюючий закон з назвою «Про закони та нормативні акти». На жаль, поки що існує доктринальна перешкода, коли в галузях права ще багато внутрігалузевих протиріч і колізій. Такої позиції подолання перешкод і створення законодавства на конституційній основі дотримується і професор Ю.О. Тихомиров. Він вказує, що «... потрібно розробити єдину концепцію і модель «зведення законів» [3, с. 254–257]. На наш погляд, у законодавство не можна включати нормативні і правові акти, які поступово змінюють норми законодавчих актів, впливають

на процеси регулювання дуже важливих сфер соціально-економічного життя країни. На думку професора Ю.О. Тихомирова, «Розуміння закону як діючого якоюсь мірою виходить зі сфери нашого життя. Це породжує безліч труднощів» [3, с. 260–261].

У конкретно історичних умовах Верховна Рада України IX скликання (2019 р.) використовує так званий «турборежим», а стабільність законів порушується. Не дотримується «святе» правило проходження законопроектів у стандартах парламентського Регламенту, який би мав юридичну силу закону і не дозволяв уряду, міністерствам і різним агентствам нехтувати порядком проходження двох читань законопроектів. «Турборежим» – дуже небезпечне явище у парламенті, яке заважає більш глибокому розумінню реального «життя закону», якому потрібна система процедур, дослідження нормативних ознак правового регулятора, який містить норми різних галузей права і повинен завжди бути актом, що відповідає Конституції України.

Ми, як вчені-конституціоналісти, повинні консолідуватися, прогнозуючи велику зону саморегуляції, яка може виникнути, коли закон стає чинним актом права. Звідси виникає проблема, коли соціальна поведінка людей підлягає правовому регулюванню і виникає конфліктний стан у суспільстві, далекий від законодавчого регулювання, як ми вважаємо, тарифів, прожиткового мінімуму, добробуту «не тільки тих, у кого є великі гроші». Тому, як вважають вчені, не вистачає процедур, щоб функціонував «закон для людей», який би вносив зміни, щоб правове життя у суспільстві було таким, коли закон користується повагою і прийнятний для всіх категорій громадян. Тоді у суспільстві не буде виникати правомірна і неправомірна поведінка.

Щоб цілком свідомо сприймати нові закони, важливо завжди передбачати ефективні процесуальні дії, беручи до уваги практику правореалізації існуючих законів матеріального права. Ми підтверджуємо це прикладом законотворчості, коли у парламенті був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільно-

го процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку». Цим проектом Закону на стадії його розгляду визначено чіткі підстави Верховного Суду у разі прийняття для касаційного оскарження рішення суду першої інстанції та постанови суду апеляційної інстанції, а саме:

1) якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку;

2) якщо скаргник вмотивовано обґрунтує необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні;

3) якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах;

4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених для обов'язкового скасування судового рішення;

5) у разі ухвалення органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, рішення про застосування дисциплінарного стягнення до суддів, які входили до складу колегії суддів апеляційної інстанції, яка переглядала справу, судові рішення в якій оскаржується, за дисциплінарний проступок, вчинений у зв'язку з розглядом такої справи.

У подальшому обов'язковою умовою має бути проходження новим законом усіх стадій у парламенті, що передбачає Регламент Верховної Ради, і схвалення президентом. Викладення кожного закону може бути розділено на рубрики, закон може складатися з розділів, глав тощо. Законодавчі постанови, наклади, повинні бути викладені у формі статей (за нумерацією).

Довгі роки законодавчої практики привчили нас до невеликих за обсягом статей, стислих, але якісних за змістом, які складаються частіше з одного речення (публічне право), та містких за складовими текстуальних роз'яснень, норм-тлумачень, що вимагає більше часу, щоб розібратися по суті (банківське, фінансове, цивільне право).

Ми розглянули деякі питання сучасної системи правового регулювання в межах галузевого публічного права. При цьому вченим та дослідникам у цій галузі важливо детально розглянути прийнятність більш широкого застосування законів як актів загальнонормативного й індивідуального регулювання, виявити класифікацію усієї системи власне законів як основних фундаментальних елементів побудови системи галузі, підгалузей і правових інститутів. Закони – це основна опора законодавства, керівних кадрів, усіх органів виконавчої влади і державного управління. Сьогодні прийняття парламентом законів у «турборежимі» завдає величезної шкоди законодавчому процесу, і тому у розділах та главах Конституції України, зокрема статтях 92 і 94, визначено норми-принципи, які характеризують обсяг регулювання правом основних сфер життя країни.

У спеціалізованій літературі можна знайти небагато правил і узгоджених вимог до прийняття законів, тому реальним кроком має стати закон «Про систему юрисдикцій та їх розмежування щодо компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування», в якому було б чітко проведено розмежування проваджень і процедур з питань їх відання. Цей закон має стати основним критерієм юрисдикційних повноважень та правового регулювання у сфері діяльності суб'єктів державної влади й управління.

Висновки

1. Закон, як показало дослідження у практичному аспекті регулювання суспільних відносин, – головна опора для кожної галузі права. Конституція України обумовлює акцент форму-

вання законодавчої розгалуженої системи, яка залежить від злагодженої роботи всіх органів державної влади, застосування функції законотворення як надійного шляху до формування права.

2. Теорія права визначає гарантовану можливість розробки моделі на реальній умові створення матеріальних і водночас (у злагодженій проєкції) процесуальних законів, що створює систему галузі права.

3. Закони, які визначають один предмет регулювання, дозволяють досягнути більш якісного і процесуально бездоганного за своїм правозастосуванням результату у сферах владоспроможності нашої держави. Пошук предмета регулювання дозволяє правильно розробляти законодавство, реалізовувати повною мірою норми-регулятори у забезпеченні суспільного інтересу, охороні прав і свобод людини та громадянина.

Список використаних джерел

1. *Чорнолуцький Р.В.* Нормопроектна діяльність в конституційному праві України: питання теорії та практики: монографія. Оdesa: Фенікс, 2016. 360 с.
2. *Ким Джон.* Демократия в гражданском обществе / Пер. с англ. М.: Прогресс-Традиция, 2001.
3. *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 400 с.
4. *Тархов В.А.* Правовая инициатива субъектов и использование их целенаправленных действий в качестве основной двигательной силы при удовлетворении своих имущественных потребностей. Избран. труды. М.: Юрист, 2010.