



Василь БРИНЦЕВ,
суддя Конституційного Суду
України,
доктор юридичних наук, професор

Роль і значення наукових доктрин і концепцій у сучасному законодавчому процесі

Конституція України, визначивши парламент єдиним органом законодавчої влади (стаття 75), передбачає, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти (стаття 91), а також детально окреслює її повноваження (статті 85, 92), залишаючи поза увагою регламентацію стадій законодавчого процесу, особливо його початкових етапів.

17



Сучасні дослідники в Україні серед основних проблем законодавчого процесу виокремлюють: його слабку прогнозованість; зловживання народними депутатами правом законодавчої ініціативи; недостатню активну роль уряду; прийняття законів, що мають характер інструкцій; нехтування положеннями Конституції; постійне відхилення від норм регламенту рішеннями *ad hoc* тощо [9].

Недостатня прогнозованість національного законодавчого процесу зумовлена насамперед непослідовністю загальнодержавної політики в галузі нормотворення, відсутністю належного обліку наявних науково-теоретичних доктрин, зневажливим ставленням до дотримання концепцій розвитку окремих галузей законодавства, затверджених (прийнятих) під час попереднього владарювання інших політичних сил*. Як наслідок, попри наявність значної кількості документів, затверджених або прийнятих на найвищому рівні як різноманітні концепції, вони не виконали своєї ролі в забезпеченні стабільності ухвалених на їх основі нормативно-правових актів і узгодженості окремих галузей права. Найрельєфніше це демонструє приклад проведення судово-правової реформи, дискусії щодо основних напрямів завершальних етапів якої фактично не вщухають протягом останніх двох десятиріч. Щоразу нового імпульсу їм надає черговий законопроект. Багато в чому це зумовлено відсутністю чіткої сталої офіційної доктрини [20].

У літературі цілком слушно звертається увага на те, що серед джерел

права доктрина як самостійне джерело згадується дуже рідко (див., зокрема, дисертацію С. Каралетяна [8]). Є всі підстави погодитися також із думкою стосовно того, що сам термін «доктрина» може вживатися для визначення: вчення, філософсько-правової теорії, позиції вчених-юристів з тих чи інших проблем правотворчості і правозастосування, конкретних наукових праць авторитетних дослідників у галузі права, актів судової практики, внаслідок чого доктрина впливає на формування та реалізацію права й водночас є джерелом права для конкретних нормативно-правових актів [3].

У цьому контексті Є. Євграфова наголошує на необхідності відрізнити доктрину як науку від доктрини як офіційно затвердженого акта й стверджує, що акти (концепції) майже нічим не відрізняються від актів (доктрин), їм притаманні одні й ті само недоліки – схематизм, зайва патетика, формалізм, необґрунтованість положень тощо [6].

Загалом поділяючи таку позицію, слід додати, що усунути ці недоліки можливо лише шляхом закріплення вказаних інститутів на законодавчому рівні з попереднім ґрунтовним дослідженням ролі та значення для законодавчого процесу допарламентських стадій, до яких слід віднести формування наукової доктрини і прийняття (затвердження) офіційної концепції реформування окремих галузей права.

Загальновизнано, що без спеціальних термінів і визначень (як юридичних, так і неюридичних), котрі належать до конкретної правової категорії чи певних правовідносин,

що унормовуються конкретним нормативним актом, не можна обійтися вже на стадії розробки концепції законопроекту [15]. Однак слід визнати: незважаючи на численність публікацій, у юридичній науці нині відсутня чітка визначеність щодо співвідношення категорій «доктрина» й «концепція». Російські вчені зазначають, що обидва ці терміни активно вживаються в найрізноманітніших контекстах. Склалася парадоксальна ситуація: поняття «концепція» активно експлуатується в наукових висновках і практиці, однак його ґносеологічний статус є невідзначеним [2].

Сучасні тлумачні словники містять багато варіантів розкриття змісту терміна «концепція», які відрізняються повнотою і змістовністю тлумачення. Як узагальнене, доречно взяти за основу визначення концепції як:

1) системи поглядів, те чи інше розуміння явищ, процесів;

2) єдиний, визначальний замисел, провідна думка будь-якого твору, наукової праці [17], з доповненнями щодо визначення концепції як провідної ідеї, точки зору на те чи інше правове явище, котрі, після схвалення у встановленому порядку, кладуться в основу відтворених заходів або проектів рішень чи законодавчих актів [21].

Досить повно енциклопедичні словники дають і тлумачення «доктрини», під якою пропонують розуміти систематизоване вчення, цілісну концепцію, сукупність принципів, що використовуються як основа, система офіційних положень з будь-якого питання державного життя [18].

*Численні приклади нехтування положеннями офіційних концепцій, зокрема й Концепції Конституції України. Див., приміром: Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. – К., 1997. – С. 152–169.

У свою чергу, доволі поширеною є точка зору, що «концепція» — змістовніше й ширше поняття, ніж «доктрина», бо не лише містить наукові погляди та теоретичні положення, а й визначає шляхи й етапи їхньої практичної реалізації [14]. При цьому професор Т. Пряхіна цілком слушно наголошує, що юридичні, політичні, філософські концепції, трансформувались у формально визначені джерела права, становлять у своїй єдності доктрину відповідної держави. Поділяючи цю позицію, слід усе ж зазначити, що правова категорія «доктрина» вживається і в такому широкому розумінні, і як узагальнене поняття окремих, локального значення висновків та визначень (наприклад, таким є вживання терміна «доктринальний підхід»).

На сучасному етапі державотворення досить поширеною є практика офіційного прийняття або затвердження не лише концепцій, а й окремих доктрин [4; 5]. Визнавши можливість використання доктрини як у широкому, так і вузькому розумінні, можна дійти висновку, що складовими «конкретних» концепцій можуть бути окремі складові доктрини: правової держави, імплементації міжнародно-правових стандартів, організаційного забезпечення судової діяльності тощо. Наведена складна конструкція співвідношення «доктрини» й «концепції» підтверджує нетотожність цих понять [2]. При цьому слід звернути увагу на наявність офіційно затверджених (прийнятих) концепцій як програмних документів, обов'язкових до виконання, а також концепцій доктринального характеру на рівні наукових висновків окремих авторів, викладених у формі статті (публікації)*.

Поділяючи нетрадиційні форми права на декілька груп і виокремлюючи серед них програмне право, С. Бошно відносить до цієї групи лише право програмних документів партій чи інших організацій та повідомлення офіційних органів щодо майбутніх дій правового характеру [3].

Важливо відрізнити за змістовим навантаженням сенс вживання терміна «концепція». Багато авторів звертають увагу на занадто широке коло категорій, які визначаються цим узагальнюючим терміном. У контексті цього дослідження доцільно зосередитися на з'ясуванні лише двох підвидів: а) концепції законопроекту (конкретного нормативно-правового акта) й б) концепції якогось учення, галузі або підгалузі права в цілому; комплексного реформування декількох галузей права.

Слід визнати відсутність на сьогодні продуктивних спроб дати визначення словосполучення «концепція законопроекту» та одночасно проаналізувати особливості структури й побудови дефініційних норм у цьому акті. Є всі підстави взяти за основу для подальшого опрацювання значення цього термінологічного ряду як аналітичної нормативної моделі з варіантами правової поведінки, з пропозиціями щодо структури акта й побудови системи його взаємозв'язку із суміжними (зокрема, чинними) нормативними актами [19]. Грунтуючись на наведеному вченні про таку категорію, як «концепція законопроекту», доречно було б доповнити Регламент Верховної Ради України під час його нового опрацювання підрозділом, у якому закріпити методологію переходу від ідеї законопроекту до його концепції, її структуру, взаємозв'язок норм, систему побудови емпіричної моделі законопроекту, використання й розкриття понятійного апарату тощо.

Конституційний Суд Російської Федерації заклав передумови для розуміння поняття «концепція нормативного акта», виходячи з того, що прийняття закону в першому читанні означає підтримку його концепції законодавчим органом [12].

Відповідно до позиції Конституційного Суду Російської Федерації доктрини і концепції будь-якого органу не мають ознак нормативності й не можуть враховуватися судами під час розгляду конкретних судових справ. Однак така позиція не унеможливіє визнання цих актів джерелами права. Як приклад фундаментальності побудови такого акта, як концепція, можна навести роботи вчених провідних наукових інститутів СРСР. Зокрема, фактично не втілену в життя «Концепцію союзнного договору» 1990 року, що містила обґрунтування співвідношення нового договору з попередніми програмними актами, мету його укладення, співвідношення його положень із конституційними нормами, а також мала перелік і коротку характеристику суб'єктів договору, його обсягу та змісту [10]. Оскільки цей документ належить до групи концепцій доктринального характеру, то в ньому вживаються вислови: «слід було б», «треба чітко уявляти», «має передбачати» й подібні до згаданих формулювання, які справді неприпустимі або щонайменш небажані в документах недоктринального виду — офіційних концепціях.

У сучасній українській юридичній літературі відсутні цілісні рекомендації щодо методології розроб-

ки проектів таких програмних актів, як концепції окремих галузей права. Разом із тим існують ґрунтовні роботи щодо структури й техніки розробки програм та проектів [1], які є всі підстави взяти за основу для опрацювання відповідних рекомендацій і щодо цього виду актів.

Протягом тривалого часу вчені, досліджуючи роль законодавчої техніки в процесі правотворчості, не приділяли належної уваги етапу формування концепції законопроекту, зокрема обмежуючись констатацією, що концептуальне закріплення характерних структур і ознак соціальних явищ, які включаються в гіпотезу правових норм, повинно базуватися на чітких науково обґрунтованих правових визначеннях [11].

Проголосивши науку джерелом доктрини, авторитетні українські конституціоналісти цілком слушно наголошують, що визнання доктрини системою поглядів, ідей, теоретичних висновків, наукових переконань зближує це поняття з концепцією, але концепція в науковому обігу визначається як система ідей і поглядів нової ідеології, що отримала державну підтримку [16].

Наведене праворозуміння співвідношення доктрини й концепції дає підстави вважати, що початковим етапом законотворчого процесу є стадія офіційного розроблення концепції розвитку окремої галузі права, що завершується затвердженням на офіційному рівні концепції конкретного законопроекту. Разом із тим, як свідчить практика парламенту України, ця стадія не є обов'язковою, бо суб'єкти законодавчої ініціативи не позбавлені права внесення на розгляд Верховної Ради України конкретних законопроектів, не пов'язаних із офіційно прийнятими концепціями**.

У сучасній науковій літературі [22] підтримується сформульована ще за радянських часів позиція, що правотворчий процес розпочинається з прийняття офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акта незалежно від форми цього рішення [13]. Однак при цьому поза увагою залишаються питання вироблення (формування) наукової доктрини та прийняття (схвалення) офіційних актів у вигляді концепції конкретного закону чи комплексного реформування цілих галузей права. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», детально закріплюючи законодавчу процедуру зі стадії підготовки законопроекту, передбачає, що законопроекти (проекти інших актів) повинні бути оформлені відповідно до вимог за-

* Найяскравіший приклад цього виду концепцій див.: Крылов Б. С. Концепция Союзного договора / Б. С. Крылов, И. Н. Кузнецов, Н. А. Михалева // Сов. государство и право. — 1990. — № 10. — С. 3—13.

**Аналіз практики застосування як попередньої бази концепції розвитку законодавства є підтвердженням цієї тези. Див.: Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення в національну модель організаційного забезпечення судової влади: Монографія. — Х.: Право, 2010. — Додаток М. — С. 364—397.

кону, регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів (частина перша статті 90). Тривалий час таким базовим нормативно-правовим актом залишається Положення про порядок розробки проектів законів*, яке не містить згадок про наукову доктрину чи концепцію закону, а оперує поняттями «законодавчі пропозиції» та «законопроекти» й, по суті, унормовує початок законодавчого процесу з парламентської стадії. Однак є всі підстави підтримати позицію російських учених, котрі як одну з початкових самостійних стадій законодавчого процесу виокремлюють розроблення концепції закону. Її визнають як «сформульовані розробниками ідеї щодо предмета регулювання, прогнозу економічних, соціальних, політичних та інших наслідків його прийняття, змін, що відбудуться в системі права внаслідок прийняття закону, дії майбутнього закону в часі, просторі й колі осіб» [7].

Докладно проаналізувавши переважну більшість загальновідомих концепцій в Україні, можна дійти висновку про відсутність єдиної моделі програмного забезпечення нормотворчого процесу. Більшість із них є простою декларацією про наміри, які, до речі, так і не дійшли до стадії втілення в конкретні нормативно-правові акти. Ціла низка концепцій, затверджених урядом і Президентом України, виходить за межі компетенції цих органів, зусилля, яких доклали під час їх розроблення, виявилися марними.

Слід зазначити, що відсутність загальної доктрини (як офіційного акта) побудови в Україні правової держави** залишається одним із головних негативних чинників законодавчого процесу і, як наслідок, – його низької ефективності.

На жаль, не втілено захищених на дисертаційному рівні пропозицій щодо впровадження в державі комплексної системи управління законодавчим процесом (КСУ ЗП) [23].

Наведений аналіз найпоширеніших точок зору щодо співвідношення доктрини й концепції дає підстави для пропозицій доповнити багатостраждальний законопроект «Про нормативно-правові акти»*** положеннями, які визнавали б офіційно затверджені (як акти) доктрини та концепції джерелом права, розкривали їхню сутність і офіційно закріплювали як допарламентську стадію етапу розробки й офіційного прийняття

цих директивних актів. При цьому слід закріпити офіційний статус концепції нормативно-правового акта як координуючого (програмного) документа, в якому узгоджуються питання взаємодії його положень із офіційною доктриною правової держави та суміжними галузями права. Таке унормування істотно підвищить роль і значення в сучасному законодавчому процесі досягнень юридичної науки та створить передумови для стабільності національного законодавства.

Джерела

1. Бакуменко В. До питання вибору та обґрунтування пріоритетів при формуванні програм та проектів (методологічний аспект) // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – 1998. – № 1. – С. 146–152.
2. Баранов В. М. Концепція законопроекта: поняття, елементи, види, проблеми реалізації // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2-х т. / Под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 84; 100.
3. Бошно С. В. Доктрина как форма и источник права // Журн. рос. права. – 2003. – № 12. – С. 71.
4. Військова доктрина України: Указ Президента України № 648/2004 від 15 черв. 2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30, т. 1. – Ст. 2005.
5. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Фед. от 9 сент. 2001 г. // Парламент. газ. – 2001. – 30 сент.
6. Євграфова Є. Доктрини та концепції у правовій системі України: форми і сфери застосування // Право України. – 2010. – № 5. – С. 77–84.
7. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д. ю. н. проф. Р. Ф. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 86.
8. Каралетян С. А. Источники конституционного права Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 1998. – С. 6.
9. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для Укра-

їни // Часопис Парламент: – 2011. – № 1. – С. 2.

10. Крылов Б. С. Концепция Союзного договора / Б. С. Крылов, И. Н. Кузнецов, Н. А. Михалева // Сов. государство и право. – 1990. – № 10. – С. 3–13.

11. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / Пер. с рум. И. Фодор; под ред. Д. А. Керимова, А. В. Мицкевича. – М.: Прогресс, 1974. – С. 197.

12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 11-П от 5 июля 2001 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 3059.

13. Правотворчество в СССР / Под ред. проф. А. В. Мицкевича. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 45–49.

14. Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. – М.: Закон и право, 2006. – С. 10.

15. Рабец А. М. Проблемы законодательного закрепления юридических техникой современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2-х т. / Под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 236.

16. Селіванов А. О. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя / А. О. Селіванов, А. А. Стрижак. – К.: Логос, 2010. – С. 64.

17. Словарь иностранных слов. – М., 1989. – С. 258.

18. Социологический энциклопедический словарь / Ред.-координатор Г. В. Осипов. – М.: Инфра М-НОРМА, 1998. – С. 142.

19. Тихомиров Ю. А. Законодательная техника: понятие и элементы // Законодательная техника: науч.-прикл. пособие. – 2000. – С. 12.

20. Шустик О. Чи варто реформувати судову систему у неправовий спосіб? // Голос України. – 2008. – 8 лип. (№ 126).

21. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 339.

22. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 68–72.

23. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – С. 38.



*Свого часу таке положення було затверджене Постановою Президії Верховної Ради України № 668/95-ПВ від 30 жовтня 1995 року.

** Певний позитивний результат могла дати Загальна концепція державно-правової реформи в Україні, перший проект якої було презентовано ще в 1993 році та яка передбачала впровадження системи доктринального забезпечення правової реформи. Але і ця концепція, і декілька інших залишилися на рівні проектів. Див.: Рабінович П. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1(12). – С. 15–24.

*** Слід зазначити, що у прийнятому в першому читанні 20 травня 2011 року «новому» Законі України «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 7409), поданому народним депутатом України Ю. Мірошниченком, ці ключові питання законотворення вкотре залишено поза увагою.