

УДК 340.134(477)

Н. М. ПАРХОМЕНКО,
доктор юридичних наук, професор

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Визначаються основні теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин в Україні на сучасному етапі розвитку. Наголошується на тому, що на зміст, швидкість, якість та ефективність трансформацій в Україні безпосередньо або опосередковано впливають різні чинники, але одним із головних є або відсутність їх науково-методологічного обґрунтування та забезпечення, або нехтування суб'єктами публічної влади принципом науковості у ході їх підготовки та реалізації.

Ключові слова: *правове регулювання, реформа, правореалізація, наукове обґрунтування, юридична наука.*

Пархоменко Н. Н. Теоретические и практические аспекты правового регулирования в современной Украине

Определяются основные теоретические и практические проблемы правового регулирования общественных отношений в Украине на современном этапе развития. Отмечено, что на содержание, скорость, качество и эффективность трансформаций в Украине непосредственно или опосредовано влияют различные факторы, но одним из главных является либо отсутствие их научно-методологического обоснования, либо пренебрежение субъектами публичной власти принципом научности в ходе их подготовки и реализации.

Ключевые слова: *правовое регулирование, реформа, правореализация, научное обоснование, юридическая наука.*

Parkchomenko N. M. Theoretical and practical background of legal regulation in the modern Ukraine

The major theoretical and practical problems of legal regulation of public relations in Ukraine at the current stage of development are determined. It is important to note that lots of different factors directly or indirectly affect the content, pace, quality and efficiency of transformations in Ukraine. One of the principal factors is either the lack of scientific basis and scientific support or the disregard for the scientific soundness principle.

Key words: *legal regulation, reform, realization of law, scientific basis, legal science.*

Важливим чинником ефективного функціонування будь-якої держави є наповнення державно-владних відносин реальними механізмами, у тому числі правовими. Сьогодні Українська держава та її правова система переживають період комплексних реформ, зумовлених потребою розв'язання внутрішньополітичних і зовнішньополітичних проблем. Загалом реформа державного ладу, відлік якої розпочався ще у далекі 1990-ті, ще далека до завершення. При цьому слід зазначити, що ці процеси у незалежній Україні тривають вже майже тридцять років, тому існує певний досвід, аналіз якого свідчить про існування як здобутків, так і прорахунків.

Згідно зі статистичними даними за останні 10–12 років прямі й непрямі суспільні втрати, зумовлені передусім неефективністю системи управління в Україні, становлять близько 400 млрд дол. США. Ще одним свідченням необ-

хідності модернізації держави може слугувати місце України у світових рейтингах: 143-е - за індикаторами державного управління Світового банку серед 212 країн; 82-е місце за індексом глобальної конкурентоспроможності; 120-е місце за показником якості державних інституцій серед 133 країн; 146-е - за індексом сприйняття корупції «Transparency International» серед 180 країн; 62-е місце за рівнем online-послуг (рейтинг країн – членів ООН) з 190 країн¹.

Аналізуючи зазначене, слід відмітити, що існує низка чинників, які безпосередньо або опосередковано впливають на зміст, швидкість, якість та ефективність трансформацій в Україні, але одним із головних є або відсутність їх науково-методологічного обґрунтування та забезпечення, або нехтування суб'єктами публічної влади принципом науковості у процесі їх підготовки та реалізації.

З цих позицій першочергово слід зазначити, що основою будь-яких трансформацій у галузі державотворення і правотворення є правова реформа загалом і конституційна реформа зокрема. Саме на рівні Конституції України як Основного Закону суспільства й держави конститууються фундаментальні правові принципи та норми, що визначають порядок організації і функціонування всіх гілок та інститутів публічної влади, а також порядок взаємодії суспільства, індивіда й держави. Тому наразі основоположним завданням юридичної науки є наукове забезпечення модернізації вітчизняної правової системи з метою її узгодження з міжнародними і європейськими стандартами.

До того ж, від того, наскільки правове регулювання відповідатиме об'єктивним потребам соціально-економічного розвитку суспільства і держави, залежатиме його прогрес. У цьому аспекті важливим є забезпечення конституційного правопорядку. Наразі Україна перебуває на етапі удосконалення основних положень Конституції України, оскільки окремі її норми не відповідають викликам сьогодення, залишаються декларативними з огляду на відсутність механізму їх реалізації. Тривалий час у масовій суспільній свідомості домінувало переконання, що основною причиною суспільно-політичних криз, економічних негараздів і соціального регресу, які постійно супроводжують суспільно-політичний поступ України, є Конституція та законодавство, які не відповідають потребам українського суспільства, європейським принципам та міжнародним стандартам. З іншого боку, очевидним та історично підтвердженим є той факт, що прийняття нової Конституції України або внесення змін до чинної та удосконалення законодавства саме собою не означало реального правопорядку. Тому актуальним залишається створення дієвих правових механізмів їх реалізації, адже понад чверть століття Україна залишається в стані перехідної держави.

На думку багатьох вчених, до останнього часу спроби проведення правових реформ в Україні були спрямовані переважно на отримання та утримання влади та контролю над усіма сферами суспільних відносин. Демократизація суспільства, захист прав людини, забезпечення добробуту громадян, інтереси країни не були на першому плані й не ставилися за мету правового реформування. Часто реформи готувалися кулуарно, без наукового обґрунтування та широкого обговорення в суспільстві, а іноді таке обговорення мало формальний характер. При цьому, як правило, правові реформи не були прив'язані до соціально-економічних перетворень, без чого вони не можуть відбуватися належним чином.

У цьому контексті важливо наголосити, що постійний розвиток суспільних відносин вимагає відповідного удосконалення не лише окремих елементів правової системи, а й усіх елементів соціальної, економічної, політичної систем. До того ж одним із головних чинників ефективності реформ є системність і комплексність їх проведення, узгоджене правове регулювання, яке забезпечить стійкі зв'язки між ними, створюючи єдине ціле, що дасть змогу отримати очікуваний результат.

Відповідно, наукового забезпечення потребує законотворчий процес, адже аналіз якості чинного законодавства України свідчить про необхідність його постійного удосконалення. Зокрема, майже за 30 років незалежності прийнято низку нормативно-правових актів. Першочергово – це Конституція України, до якої шість разів вносились принципові зміни і доповнення, які вимагали удосконалення відповідного галузевого законодавства та здійснення реформ окремих, але важливих сфер суспільних відносин. Вагомими у контексті правового регулювання є також акти офіційного тлумачення норм Конституції України, які розширюють її зміст та обов'язкові до виконання у правореалізаційній діяльності.

За цей період відбулася кодифікація галузевого законодавства України, за винятком житлового і трудового. Крім того, прийняті на початку ХХІ ст. кодекси вже потребують модернізації у зв'язку з інтенсивним розвитком суспільних відносин, інтеграцією України у Європейське співтовариство та об'єктивною потребою в забезпеченні реального правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин.

Високою є інтенсивність правотворчого процесу всіх уповноважених суб'єктів. Така ситуація частково є наслідком низького професійного рівня суб'єктів правотворчого процесу, створенням умов штучного прискорення розробки та прийняття окремих законодавчих актів, зниженням ролі науки або правової доктрини в правотворчому процесі, що, на жаль, стало звичайною практикою і в підсумку призводить до накопичення нормативного масиву та ускладнення правового регулювання.

Важливим при цьому є також врахування чинників розвитку законодавства, які можна поділити на економічні, соціальні, політичні, правові, ідеологічні, культурні та ін. До того ж слід зазначити, що на конституційне та адміністративне законодавство більший вплив справляють політичні чинники, на цивільне – економічні, на трудові – соціальні. Сила впливу може змінюватися залежно від змін у напрямках державного та суспільного розвитку. Сьогодні, під час реформ майже у всіх сферах суспільного життя, особливої актуальності набувають соціальні важелі розвитку законодавства. Гуманізація змісту сучасного законодавства означає проведення державою людиноцентристської політики, згідно з якою, людина, її життя, інтереси і потреби мають бути основою його регулятивного впливу. При цьому трансформуються методи правового регулювання, збільшується кількість заохочувальних, стимулюючих, уповноважуючих норм, відбувається перехід від імперативного до диспозитивного регулювання в тих сферах суспільних відносин, де це можливо і доцільно².

Як зазначалось, ефективність правового регулювання та проведення реформ державного ладу, в тому числі правової, залежить від їх наукового обґрунтування. У зв'язку з цим серед актуальних проблем юридичної науки на сучасному етапі слід виділити такі.

Першочергово, це проблема праворозуміння. Методологія вітчизняного правознавства з часу проголошення Україною незалежності і дотепер зазнала значних змін, що привели до розширення інструментарію наукового пізнання. Крім того, відбулась відмова від панування позитивізму та етатизму. Людина була визнана найвищою соціальною цінністю. Наразі поширеним є широкий підхід до права або плюралізм праворозуміння. Продовжуються дискусії з визначення співвідношення права і закону, панування принципу верховенства права та його співвідношення з принципом верховенства закону, реалізації принципу верховенства права в судовому правозастосуванні. Невизначеною певною мірою залишається роль судового прецеденту в правовій системі України, незважаючи на значний науковий доробок у цій сфері.

Окремо слід наголосити на необхідності досліджень у галузі конституційного судочинства, а саме діяльності Конституційного Суду України у зв'язку із суттєвим удосконаленням правового регулювання його діяльності та запровадженням інституту конституційної скарги. Із понад 600 скарг, поданих до КСУ, на розгляд перебуває 10, відхилено 500. Це новий для юридичної науки і практики інститут, тому його законодавче закріплення та практика реалізації потребують наукового осмислення та супроводження.

На особливу увагу заслуговує проблема виконання судових рішень і доступу до правосуддя. Як зазначалось, розбудова правової держави залежить від ефективності роботи всіх гілок влади, реформування яких – вимога часу. Однак, це реформування не дасть бажаного ефекту, якщо не буде забезпечено виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку. Обов'язковість рішень суду як основна засада судочинства, гарантована Конституцією України (п. 9 ст. 129), забезпечується державною виконавчою службою. Загальновідомо, наскільки гостро постало це питання сьогодні. Рішення, ухвали, постанови, які виносяться ім'ям України, повинні виконуватися, інакше підривається довіра навіть не до судів і правоохоронних органів, а до держави в цілому, втрачається весь сенс діяльності судової влади.

Пояснити дану проблему можна не тільки недосконалістю законодавства та практики його застосування, необхідністю внесення змін і доповнень до законодавства про виконавче провадження. Видається, що основною причиною такого стану є відсутність належних і достатніх науково-теоретичних напрацювань щодо забезпечення державного контролю (нагляду) у виконавчому провадженні та юрисдикційного захисту³.

Важливим також є з'ясування та розв'язання теоретичних і практичних проблем забезпечення прав і свобод людини і громадянина, оскільки саме цей розділ чинної Конституції України найбільше піддається критиці та залишається не реформованим. У цьому аспекті особливої актуальності потребує з'ясування ефективності існуючих і можливості запровадження більш дієвих механізмів гарантування прав і свобод людини та громадянина.

Останнім часом, а саме з 2014 р., гостро постала проблема забезпечення державного суверенітету та незалежності України. Сучасна практика державотворення вимагає фундаментальних і водночас прикладних міжгалузевих наукових розробок у цій галузі, вивчення міжнародного досвіду, консолідації зусиль науковців і політиків, залучення міжнародних експертів.

З цим також пов'язане наукове забезпечення інтеграції України у європейський правовий простір, у тому числі адаптації та гармонізації законодавства України з правом ЄС. Зокрема, ще з кінця ХХ ст. перед українською юридичною наукою постала проблема з'ясування сутності, принципів і змісту європейського права та механізмів його взаємодії і співвідношення з міжнародним та національним правом. Важливим у цьому аспекті є забезпечення гармонізації та уникнення конфліктів між правовим традиціоналізмом, зумовленим належністю України до романо-германської правової сім'ї, та зарубіжним досвідом, особливо країн прецедентного права.

У зв'язку з внесенням змін до Конституції України в частині правосуддя, прийняттям низки нормативно-правових актів на їх розвиток та неоднозначною практикою реалізації цих новацій, осмислення потребує перетворення чотирирівневої судової системи на трирівневу та формування низки нових інституцій (у т. ч. Національного антикорупційного бюро України, Антикорупційної прокуратури), ліквідація ВГСУ, ВАСУ, ВСС, але збереження спеціалізації судочинства; створення окремих Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності; утворення Вищої ради правосуддя замість Вищої ради юстиції тощо. Судова реформа є однією з найочікуваніших у суспільстві, оскільки справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективною боротьби з корупцією, надходження в Україну інвестицій, забезпечення прав і свобод кожного та побудови держави, керованої верховенством права⁴.

Актуальними залишаються дослідження сутності, змісту, інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з державою, відповідальності органів публічної влади. Проблеми розбудови громадянського суспільства вперше виникли із здобуттям Україною незалежності і вже понад 25 років перебувають у полі зору науковців і державних діячів. Особливою актуальності набуває інститут громадського контролю. Наразі законодавчо визначені можливості контролюючого впливу громадянського суспільства на процес реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина часто залишаються декларативними. Відповідно, актуальним для юридичної науки є пошук шляхів підвищення ефективності правового регулювання у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Відповідно розвиток наукових досліджень має відбуватися в напрямі пошуку соціальних компромісів, балансу приватних і публічних інтересів, забезпечення економічної стабільності та ін.

Потребує модернізації інститут публічно-правової юридичної відповідальності. Зокрема, наукового дослідження та насичення ефективними засобами вимагає юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування. Першочергово це зумовлено високим рівнем корупції і прийняттям безвідповідальних і деструктивних рішень, які спричиняють регрес суспільно-політичного розвитку та неефективність правового регулювання.

Таким чином, наразі, як і протягом усього періоду незалежності України, перед юридичною наукою постала низка викликів щодо науково-методологічного забезпечення державотворчих і правотворчих процесів, з одного боку. З другого – необхідно визнати, що сьогодні як ніколи держава демонструє залишкове ставлення до юридичної науки, як і до науки загалом. Реформи, що

відбуваються в напрямі досягнення європейських стандартів у цій галузі, загалом стосуються організації і змісту юридичної науки і освіти. Практика сьогодні свідчить про неоднозначність цих процесів і виникнення ризиків втрати наукових шкіл, знищення окремих наукових напрямів, відтоку за кордон кращих наукових кадрів тощо. Попри це слід підкреслити, що за участю провідних українських науковців підготовлено і прийнято низку правових актів (законів, постанов, розпоряджень, стратегій, програм, концепцій), підготовлено плеяду висококваліфікованих фахівців, які у тому числі перебувають на посадах на всіх шаблях публічної влади, проведено низку фундаментальних і прикладних досліджень, зокрема на рівні дисертаційних робіт, що свідчить про потенціал юридичної науки та її здатність у майбутньому не бути осторонь державотворчих процесів в Україні. До прикладу, науковцями Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України лише за останні п'ять років підготовлено близько 200 наукових висновків на проекти нормативно-правових актів на замовлення органів державної влади, 35 аналітичних наукових записок щодо окремих напрямів удосконалення чинного законодавства; понад 500 висновків науково-правової експертизи на замовлення фізичних та юридичних осіб щодо тлумачення чинного законодавства; за результатами наукових досліджень підготовлено понад 4000 експертних висновків на законопроекти та інші проекти нормативно-правових актів, частина з яких надіслана до органів державної влади, а інша – розміщена в Інтернеті, та ін.

1. *Гошовська В., Паішко Л.* Реформування Української держави як виклик сьогодні // Вісник Національної академії державного управління. 2011. Вип. 1. С. 14–22. С. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_1_4 2. *Пархоменко Н. М.* Розвиток законодавства України в контексті конституціоналізації, євроінтеграції та забезпечення прав людини: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. С. 13. 3. *Говоруха М. М.* Організаційно-правові аспекти діяльності прокурора у виконавчому провадженні: дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.10 – судознавство; прокуратура та адвокатура / Академія адвокатури України. – Київ, 2008. С. 7–8. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2008/08gmmppvp.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1 4. *Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)».* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Referens:

1. *Hoshovska V., Pashko L.* Reformuvannia Ukrainiskoi derzhavy yak vyklyk sohodenia // Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia. S. 14. 2. *Parkhomenko N. M.* Rozvytok zakonodavstva Ukrainy v konteksti konstytutsionalizatsii, yevrointehratsii ta zabezpechennia prav liudyny: Monohrafiia. K.: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2016. S. 13. 3. *Hovorukha M. M.* Orhanizatsiino-pravovi aspekty diialnosti prokurora u vykonavchomu provadzhenni: Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandidata yurydychnykh nauk za spetsialnistiu 12.00.10 - sudoustrii; prokuratura ta advokatura / Akademiia advokatury Ukrainy. Kyiv, 2008. S. 7–8. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2008/08gmmppvp.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1 4. *Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia)”.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Parkhomenko N. M. Theoretical and practical background of legal regulation in the modern Ukraine

The major theoretical and practical problems of legal regulation of public relations in Ukraine at the current stage of development are determined. These problems are related to the need to address national and international political issues. Special reference is made to the number of existing factors that directly or indirectly affect content, pace, quality and efficiency of transformations in Ukraine. One of the principal factors is either the lack of scientific basis and scientific support or the disregard for the scientific soundness principle.

Consequently, the foundation of any transformations in the domain of state and law creation is a legal reform in general and constitutional reform in particular.

In this, continuous development of public relations requires the appropriate improvement not only separate elements of legal system but improvement of all the elements of social, economic and political systems. Furthermore, one of the key factors of reform's efficiency is consistency and also complexity of the reform's realization, harmonized legal regulation which will provide a stable link between them, creating an integrated whole thus creating awaited results.

First of all, the legislative process requires scientific support because quality assessment of current Ukrainian legislation, demonstrates the necessity of its continuous development. Also the important thing is taking into account all the factors of legislation's evolution which can be divided on economic, social, political, legal, ideologic, cultural and other factors.

It is pointed out that effective legal regulation and reforming of the government system including legal reform depends on their scientific basis. In this regard, among the current problems in the area of law at the current stage some of them should be allocated: understanding the substance and content of law, constitutional proceedings, non-execution of judgments and access to justice, ensuring human and civil rights and freedoms, ensuring national sovereignty and independence of Ukraine, improvement of judicial authority, the substance and content of civil society institutions, modernization of legal responsibility institution.

Thus, so far and for the entire period of Ukraine's independence, a number of extremely complex challenges to science were contributed for the purpose of methodological support of the state and law making processes.

Key words: legal regulation, reform, realization of law, scientific basis, legal science.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-29-35

УДК 340.0; 340.1

С.В. БОБРОВНИК,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка
доктор юридичних наук, професор

**ПРАВАЗАСТОСОВНІ АКТИ:
ПРИРОДА, СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА**

Визначається природа актів правозастосування як засобу трансформації загально-обов'язкових абстрактних норм права у сферу юридичної практики. Досліджена сутність цих актів як результату втілення волі суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. З'ясовано місце правозастосовних актів у системі нормативних та в системі чинного законодавства.