

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ДОКТРИНИ ПРАВ ЛЮДИНИ

Норми права не можуть самі собою втілитись у формулювання нормативно-правових актів, набуті чинності і стати фактором, що справляє вплив на суспільне життя та чітко виражає права людини. Прийняттю нормативно-правових актів передують дуже складний, тривалий та кропіткий нормотворчий процес. Нормотворчий процес вимагає вивчення розвитку реальних зв'язків між різними явищами, що беруть участь у формуванні права і здійснюють перехід від матеріальних факторів до свідомості і від неї — до правових норм, від правових норм до сприйняття. Як будь-який соціальний процес — це усвідомлена, цілеспрямована діяльність, що здійснюється через право і правові норми. Р. Лукич розглядає нормотворчість «... як комплексну діяльність, що складається із операцій, які є різновидом розумової діяльності, кожна з яких виконується різними способами» [1, с. 215].

Нормотворча діяльність держави є частиною права реалізаційної діяльності — діяльності держави, її органів, громадян, юридичних осіб, внаслідок якої норми та інші елементи права стають реальністю й починають справляти вплив на суспільні відносини. Видами такої діяльності, крім нормотворчості, можна вважати правозастосовну діяльність (використання, виконання, додержання, застосування права) і тлумачення права.

Нормотворчий процес, за визначенням А. Піголкіна «... це порядок здійснення юридично значимих дій по підготовці, прийняттю, опублікуванню нормативного акту, які процесуально оформлені, юридично опосередковані та носять офіційний характер» [2, с. 95].

У радянські часи поняття нормотворчого процесу отожднювалось із законодавчим процесом і було наступним: «нормотворчість в соціалістичному суспільстві визначається як виражаюча волю народу, направлена на досягнення цілей розвитку суспільства, організаційно-оформлена діяльність держави по виявленню потреби в нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин і створенні у відповідності з ними нових правових норм, заміні і відміні діючих» [3, с. 16]. Нині поняття нормотворчого процесу і законодавчого відокремлені, але не існує одностайної думки щодо цих понять.

І. Дюрягін виділяє два етапи законодавчого процесу.

Перший — попереднє формування державної волі, яке виражається у створенні законопроекту. На даному етапі можна виділити ряд самостійних стадій: прийняття рішення про розробку законопроекту, підготовка законопроекту, його обговорення, узгодження і доопрацювання. Слід зазначити, що ці дії не породжують правових норм, а лише створюють основу для стадії внесення законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Другий — офіційне зведення державної волі в норму права. Сюди відноситься внесення проекту суб'єктом права законодавчої ініціативи, обговорення проекту, прийняття самого закону та його опублікування [4, с. 157].

Вбачається, що «законодавчий процес» (або, за термінологією Регламенту Верховної Ради України, «законодавча процедура») обмежується процесом проходження законопроектів у парламенті. Початком законодавчого процесу слід вважати внесення проекту нормативного акту суб'єкту нормотворення (внесення суб'єктом права законодавчої ініціативи проекту до парламенту). Лише парламент забезпечує перетворення законопроекту в закон і, тим самим, сприяє здійсненню суб'єктами даних процесуальних відносин своїх процесуальних прав і обов'язків. Отже, для законодавчого процесу основним суб'єктом, який ініціює його, здійснює остаточне опрацювання закону є парламент.

Водночас, закони, які приймаються Верховною Радою, є результатом нормотворчого процесу та безпосередньо залежать від тих процедур, які сприяють доопрацюванню закону і забезпечують високий якісний і кількісний рівень кожного закону, що приймається і це є важливою передумовою формуванню в Україні правової держави [5, с. 11]. Якщо ми прагнемо досягти ефективнішого законодавства,

яке буде захищати права людини, то повинні удосконалювати саме нормативно-правові процедури нормотворчої діяльності.

Щодо вдосконалення, а саме аналіз теоретичних розробок у сфері нормотворчого процесу дає можливість запропонувати низку практичних заходів щодо оптимізації вітчизняного нормотворчого процесу.

1. Цілеспрямована підготовка кадрів для роботи у сфері проектування нормативно-правових актів. Такий досвід вже мають багато іноземних держав, певні кроки в цьому напрямку зроблені й в Україні та Росії.

Наприклад, у Італії в 1988 році була створена Школа правових наук і юридичної техніки, оскільки існувала надмірна кількість юридичних правил сумнівної технічної якості, а юридичні факультети університетів не пропонували специфічного навчання з нормотворення. Відзначається, що якість нормативних актів залежить від конституційного порядку, парламентських нормативних документів, політичних обставин. Але й технічними моментами в праві аж ніяк не можна нехтувати. Саме тому в школі викладається курс для державних службовців, службовців державних і приватних підприємств, які безпосередньо чи опосередковано займаються «створенням» законів. Особливістю цих курсів є те, що традиційні наукові положення розглядаються в аспекті нормотворення: аналізується двостороння взаємодія правил юридичної техніки і критеріїв тлумачення законодавства; зв'язок між юридичною технікою і втіленням правничих інформаційних систем тощо [5, с. 262–269].

В Росії також йде активний пошук найбільш оптимального курсу, присвяченого викладенню в закладах юридичної освіти та спеціалізованих установах юридичної (законодавчої) техніки [6, с. 276]. Аналіз запропонованих програм таких спецкурсів дозволяє зробити висновок, що їх зміст виходить значно далі за межі проблематики нормотворчої (юридичної) техніки. Отже, в зв'язку з тим, що в учбовому курсі проблеми законотворчості висвітлюються неповно, а ряд теоретичних тем, які мають безпосереднє значення для питань нормотворчості, взагалі не розглядаються, курс доцільно починати з теорії нормотворчості.

2. Слід відверто визнати, що реалізація багатьох вимог нормотворчої техніки, юридико-технічна досконалість нормативних правових актів сьогодні неможлива без належного інформаційного забезпечення. Чи не перше місце в цьому займає інформатизація нормотворчого процесу. Аналіз відповідної літератури дозволяє зробити висновок, що нормотворча діяльність практично неможлива без використання сучасних інформаційних технологій [7]. Упровадження інформаційних технологій в правову діяльність відбувається через створення і упровадження в практику інформаційних систем, які є середовищем функціонування перших. Інформаційні системи, елементами яких є різного роду програмні і технічні засоби, забезпечують вирішення завдань з будь-якої сфери, допомагають аналізувати проблеми і створювати нові продукти [8, с. 285]. Таким чином, саме інформаційні системи є одним з базових елементів засад нормотворчого процесу.

За допомогою останніх стає можливим створювати єдині централізовані архіви, термінологічні довідники і довідники нормативних дефініцій; досягти максимальної економії часу і максимальної точності та погодженості здійснення основних операцій з розробки нормопроектів тощо.

В Україні в 1990 р. спільними зусиллями фахівців Національної академії наук, Академії правових наук, Секретаріату Верховної Ради України, інших учасників проекту створена оригінальна, комплексна, багатофункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення законодавчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності, яка інтегрує понад двадцять автоматизованих комплексів обробки даних, що супроводжують замкнений технологічний цикл забезпечення підготовки проектів нормативно-правових актів [9, с. 3].

3. Удосконалення нормотворчого процесу, зокрема, стадії підготовки проектів нормативних правових актів.

Неабияке значення у цьому аспектів набуває належне кадрове забезпечення в усіх стадіях нормотворчого процесу. Останнє полягає в широкому залученні до розробки проектів нормативних правових актів висококваліфікованих спеціалістів. Як правило, такими виступають спеціалісти юридичних служб суб'єкта нормотворчої діяльності, юристи-вчені тощо. При розробці законів чи інших значних за своїм політичним і соціальним значенням актів зазвичай створюється робоча група. Практика створення і діяльності робочих груп свідчить про те, що найбільш продуктивними є ті, які включають спеціалістів, що володіють знаннями і досвідом в тій конкретній сфері діяльності, яка є предметом правового регулювання (медики, економісти, фінансисти тощо) та спеціалістів-юристів, які володіють знаннями та досвідом у сфері правового регулювання, а також спеціалістів з нормотворчої техніки. Необхідно підкреслити, що саме на перетинанні «спеціально-предметного» і «спеціально-юридичного» підходів зна-

ходяться найкращі рішення, які відповідають одночасно і потребам соціальної практики, і об'єктивним закономірностям правового регулювання [9, с. 3].

4. Слід забезпечити ефективне функціонування в Україні спеціалізованих державних органів та структур, діяльність яких спрямована, зокрема, на розв'язання проблеми юридико-технічної досконалості нормативно-правових актів. Значну роль в даний час в цьому напрямку відіграє Міністерство юстиції України, а також юридичні служби суб'єктів нормотворчого процесу та науково-дослідницькі установи. Аналіз їх діяльності свідчить про те, що важливого значення набуває питання правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з розробкою проектів нормативно-правових актів, проведенням, зокрема, правової та наукової експертизи останніх.

Наразі слід підкреслити необхідність підвищення ролі Академії правових наук України в науковому супроводженні основних стадій нормотворчого процесу. На даний час саме ця науково-дослідницька установа здатна забезпечити, на нашу думку, дійсно високий професійний рівень розробки проектів законів і найбільш значимих підзаконних нормативно-правових актів, їх науково-правової експертизи. Це пов'язано передусім з дійсно високою кваліфікацією кадрів, які працюють в структурі Академії [9, с. 3].

5. В аспекті підвищення юридико-технічної досконалості нормативних правових актів вельми важливим є уніфікація правил нормотворчої діяльності та вирішення питання про можливість правового урегулювання останніх. Під уніфікацією правил нормотворчої діяльності розуміється виробка єдиних однакових правил нормотворчої техніки. Під стандартизацією — закріплення таких правил в нормативних правових актах. Можна стверджувати, що практика уніфікації і стандартизації основних рекомендацій нормотворчої техніки має відповідну традицію як у національному законодавстві та нормотворчій діяльності, так і законодавстві та нормотворчій діяльності інших країн. Водночас справедливим є те, що таку практику в Україні слід визнати недостатньою, і такою, що потребує подальшої розробки і вирішення різноманітних питань практичного характеру [9, с. 3].

Вдосконалення форм реагування на прийняття нормативно-правових актів, що не відповідають чинному законодавству, важливість розгляду впливає, насамперед з того, що всі органи виконавчої влади не лише підпорядковані закону, але й мають своїм безпосереднім обов'язком реалізовувати, втілювати закони в життя суспільства.

Підставами визнання недійсності нормативно-правового акта органу можуть бути як невідповідність його змісту закону, так і порушення належної форми нормативно-правового акта та встановленої процедури прийняття, тобто встановленої процедури його розгляду, ухвалення або набрання чинності. До того ж, при прийнятті нормативно-правового акта може мати місце і перевищення компетентних повноважень, що встановлюються завдяки функціональному поділу компетенції. Одним із ефективних засобів забезпечення законності нормативно-правових актів є чітка регламентація нормотворчого процесу.

Необхідно відзначити, що важливо мати ефективний механізм корегування прийнятих нормативно-правових актів з метою усунення порушень прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, виникнення множинного трактування нормативно-правового акта, ускладнення процесу реалізації норм. На жаль, на даний момент можемо спостерігати недостатність правового регулювання цього питання: незважаючи на передбачені чинним законодавством підстави, фактично залишається нагальною потреба у встановленні переліку порушень процедури і форми, що призводять до недійсності нормативно-правових актів. Одним із засобів є зміна неякісно прийнятих норм. Найпростіший варіант зміни нормативно-правового акта — це прийняття повністю нового акта, в результаті чого попередній нормативно-правовий акт, який регулював це питання, втрачає чинність і замінюється новим.

У сучасних умовах докорінних соціально-економічних, політичних змін актуальність дослідження вітчизняного нормотворчого процесу набула якісно нового значення.

Розгляд процедури прийняття нормативно-правових актів та набрання ними чинності дозволило більш чітко окреслити сутність нормотворчого процесу, критерії перевірки законодавчих актів, напрями удосконалення нормотворчого процесу, тенденції його розвитку. Проведена робота дозволила зробити наступні висновки:

1. Нормотворчий процес — це порядок здійснення юридично значимих дій по підготовці, прийняттю, опублікуванню нормативного акту, які процесуально оформлені, юридично опосередковані та носять офіційний характер.

2. Ефективність і дієвість законодавчих актів тісно пов'язана з встановленням відповідних чітких критеріїв перевірки нормативно-правових актів, які можуть висуватись до змісту норми права.

3. Основними недоліками сучасного нормотворчого процесу є відсутність чіткої системи планування нормотворчих робіт, достатньої координації між органами державної влади, що задіяні у нормотворчому процесі, наявність колізій у регулюванні питань щодо нормотворчого процесу.

Для підвищення якості підготовлених проектів, усунення множинності нормативно-правових актів, колізій, які виникають між нормами права держава повинна створити всі умови, щоб планування в Україні здійснювалось на високому рівні розвинутої правової держави. Доцільно перейти до більш тісної координації діяльності суб'єктів нормотворчого процесу.

4. Нормотворча діяльність — це вид юридичної діяльності, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами, які володіють відповідними спеціальними та практичними знаннями.

Ураховуючи представлені матеріали даної роботи, загальною метою правотворчості в аспекті пропонуваного захисту є надання існуючій системі права і законодавства досконалого вигляду, приведення її у відповідність з потребами життя і моделювання на майбутнє таких відносин, які можуть виявитися корисними для суспільства.

Використані джерела:

1. Лукич Р. Методология права / Р. Лукич. — М.: Прогресс, 1981. — 304 с.
2. Тихомиров В. Законотворчество и план / В. Тихомиров, А. Пиголкин, И. Казьмин // Народный депутат. — 1990. — № 9. — С. 95-98.
3. Научные основы советского правотворчества / О.А. Гаврилов, Н.П. Колдаева, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина / [под ред. Р.О. Халфина]. — М.: Наука, 1981. — 317 с.
4. Дюрягин И.Я. Правотворчество в советском государстве / И.Я. Дюрягин. — М.: Юридическая литература, 1978. — 286 с.
5. Пагано Р. Навчання нормопроєктувальників: італійський досвід. Нариси з нормопроєктування / Р. Пагано. — Оттава, 2000. — Кн. 2. — 320 с.
6. Баранов В.М. Инициативна программа спецкурса «Юридическая техника» / В.М. Баранов, М.Ю. Варьяс, Е.Н. Сальгин // Проблемы юридической техники: сб. статей / [под ред. В.М. Баранова]. — Нижний Новгород, 2007. — С. 737-751.
7. Исаков В.Б. Современные информационные технологии в законотворчестве / В.Б. Исаков // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей: [в 2 т.] / [под ред. В.М. Баранова]. — Н. Новгород, 2001. — Т. 1. — С. 31-46.
8. Згадзай О.Э. Компьютерные системы в законодательстве: состояние, проблемы, перспективы / О.Э. Згадзай, С.Я. Казанцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей: [в 2 т.] / [под ред. В.М. Баранова]. — Н. Новгород, 2006. — Т. 1. — С. 284-291.
9. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності: [навч. посібник]. — К.: Парламентське видавництво, 1999.

Сурмак В. В. Організаційно-правові засади розвитку нормотворчого процесу в контексті української доктрини прав людини.

Метою даної роботи є комплексний аналіз організаційно-правових засад нормотворчого процесу, його теоретичних та практичних проблем, наукове визначення його змістовного обсягу, стадій нормотворчого процесу, розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства, а також у використанні отриманих знань у правовій діяльності. Захист у вітчизняній доктрині прав людини. Робота виконана за допомогою використання системи взаємопов'язаних, взаємодоповнюючих, загальнонаукових, спеціальних методів і засобів наукового дослідження, застосування яких забезпечує достовірність знання та вирішення поставлених перед автором цілей та завдань.

Ключові слова: право, нормотворчість, законопроект, порушення прав, цілі, акт, захист.

Сурмак В. В. Организационно-правовые основы развития нормотворческого процесса в контексте украинской доктрины прав человека.

Целью данной работы является комплексный анализ организационно-правовых основ нормотворческого процесса, его теоретических и практических проблем, научное определение его содержательного объема, стадий нормотворческого процесса, разработка практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, а также в использовании полученных знаний в правовой деятельности. Защита в отечественной доктрине прав человека. Работа выполнена с помощью использования системы взаимосвязанных, взаимодополняющих, общенаучных, специальных методов и средств научного исследования, применение которых обеспечивает достоверность знания и решения поставленных перед автором целей и задач.

Ключевые слова: право, нормотворчество, законопроект, нарушения прав, цели, акт, защита.

Surmak V. Organizational-legal framework for development in the context of the legislative process Ukrainian human rights doctrine.

This paper is a comprehensive analysis of the institutional and legal framework of the legislative process, its theoretical and practical problems, the scientific definition of its substantive scope, stages of the legislative process, developing practical recommendations to improve legislation and to use the knowledge gained in a legal activity. Protecting the domestic doctrine of human rights. Work carried out by using a system of interrelated, complementary, general, special methods and means of scientific research, the use of which ensures the reliability of knowledge and to address the goals and objectives of the author.

Key words: rule-making, law, human rights, goals, act, protection.

Рекомендовано до друку юридичним факультетом Політико-правового коледжу «АЛСКО».