

*Жанна Миколаївна Пустовіт,
професор кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

*Лідія Геннадіївна Юрковська,
викладач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМОПРОЕКТУВАННЯ

Нормопроекткування є одним із суттєвих елементів правотворчої діяльності, якість якої у свою чергу визначає зміст та напрямок розвитку вітчизняної правової системи. Від якості нормопроектувальної діяльності залежить якість законодавчих актів, ефективність правового регулювання суспільних відносин тощо. Вказане зумовлює актуальність даної теми дослідження.

Процес нормопроектувальної діяльності — складний та багатоетапний. Існують як доктринальні, так і нормативно-правові вимоги до процесу підготовки проектів нормативно-правових актів. При чому вказані вимоги до підготовки проектів законів відрізняються від вимог до підготовки проектів підзаконних актів.

Таким чином, фахівці у сфері юриспруденції повинні бути готовими до нормопроектувальної діяльності, володіти знаннями, вміннями, навичками нормопроекткування, які у свою чергу мають бути невід'ємним елементом їх професійно-правової культури.

Дослідженням проблем нормопроекткування та нормопроектувальної діяльності в різні роки приділяли увагу як зарубіжні, так і вітчизняні вчені, серед яких Р. Бержерон, І. Брауде, О. Горова, М. Городец, Т. Губаєва, С. Гусарев, Т. Дідич, Ж. Докторова, О. Зайчук, Д. Керимов, А. Комарова, І. Лихолат, Н. Оніщенко, А. Піголкін, Ю. Тихомиров, А. Ткачук, О. Цельєв, Л. Чулінда та інші. На даний час вказаними та іншими дослідниками розроблені досить докладні теоретичні моделі, методичні, практично-прикладні рекомендації щодо нормопроектувального процесу та юридичної техніки нормопроекткування. Проте залишаються недостатньо дослідженими теоретико-правові аспекти сутності, правової природи, ознак, мети, об'єкту, предмету, функцій, принципів, суб'єктів нормопроекткування тощо.

Виходячи з вище вказаного, метою даного дослідження стало здійснення теоретико-правової характеристики сутності, правової природи, ознак, мети, об'єкту, предмету нормопроекткування, а також функцій, принципів, суб'єктів нормопроекткування та їх класифікація.

Юридичне нормопроекткування тісно пов'язане з нормотворчістю, а саме варто визнати, що ці поняття взаємопов'язані і взаємообумовлені.

Так, нормотворчість — офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства по встановленню, зміні, призупиненню і скасуванню правових норм, їх систематизації. Головне призначення нормотворчості — формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими). Зміна чинних і скасування застарілих правових норм сприяють утвердженню нових норм і, отже, вони входять до складу нормотворчості як його допоміжні вияви.

На думку І. Лихолат, процедурні аспекти створення нормативно-правових актів, порівняно з іншими, є найбільш раціоналізованими, що дає змогу уникати впливу на процес правотворчості суб'єктивних психологічних та гносеологічних характеристик і здібностей людини [6, с. 80].

Т. Дідич визначає «нормопроекткування» як специфічну діяльність компетентних органів, яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проектів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів [4, с. 32].

Юридичне нормопроєктування має подвійну природу, з однієї сторони — це специфічна інтелектуальна діяльність суб'єктів в рамках вузько спрямованого процесу пізнання, професійної діяльності та результат, що складають зміст нормопроєктної роботи, а з іншої сторони — це сукупність послідовних стадій, які забезпечують процесуальність та циклічність нормопроєктної діяльності. Нормопроєктувальна діяльність — це сукупність суспільних відносин, що складають окрему сферу, яка включає в себе чітко визначений суб'єкт (нормопроєктувальник), об'єкт (проект нормативно-правового акту) та зміст (сукупність активних дій нормопроєктувальників, що націлена на розробку проекту юридичного документа).

На думку Т. Дідича, ознаками юридичного нормопроєктування є наступні риси: діяльність, що здійснюється уповноваженим суб'єктом чи за його дорученням іншою особою; має нормативно закріплений порядок здійснення; здійснюється відповідно до правового регламенту; має цілеспрямований та результативний характер; діяльність, що має певний ступінь організації; має певний рівень наукового обґрунтування та забезпечення тощо [5, с. 4].

Отже, варто визначити те, що юридичне нормопроєктування здійснюється лише суб'єктами нормопроєктування відповідно до правового регламенту, тобто з дотриманням процедури етапності підготовки і затвердження проекту нормативного акта.

На даний час серед науковців відсутня єдність думок щодо питання кінцевої мети нормопроєктувальної діяльності. Найбільш визнаним є підхід, згідно з яким метою нормотворчого процесу є ухвалення нормативно-правового акту та набуття ним чинності, а метою нормопроєктування є затвердження остаточного тексту проекту нормативно-правового акту.

У той же час, докладний аналіз нормотворчих процесів, що відбуваються у різних органах державної влади та місцевого самоврядування, вказує, що при наявності загальних закономірностей та спільних ознак вказані процеси мають свої специфічні риси, властивості та стадії. У зв'язку з цим достатньо складно сформулювати загальні підходи до визначення етапу загального нормотворчого процесу, на якому нормопроєктування як таке досягає кінцевої мети (затвердження остаточного тексту проекту нормативно-правового акту) та розпочинаються інші стадії нормотворчої діяльності.

Досягнення кінцевої мети нормопроєктування не можливе без виконання низки завдань. Основні завдання юридичного нормопроєктування полягають, по-перше, в дотриманні правил нормопроєктувальної техніки від якої залежить ступінь досконалості законодавства, доступність нормативно-правових актів, рівень їх обліку і систематизації та по-друге, в дотриманні процедури виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердженні проектів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів.

Властивості процесу нормопроєктування, його механізм взаємоузгоджуються та залежать від об'єкта та предмета нормопроєктування.

Об'єкт юридичного нормопроєктування як правового явища — це система суспільних відносин, що регулюються нормативно-правовими актами не достатньо ефективно або потребують правової регламентації.

Предмет юридичного нормопроєктування як правового явища полягає в чіткому визначенні предмету правового регулювання законів, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів, завдання з підготовки проектів яких стоїть перед нормопроєктувальником.

Так, наприклад, підготовка проекту Державного бюджету, яка враховує загальноправові вимоги, має, в той же час, деякі особливості, передбачені Бюджетним кодексом України [2] та низкою інших нормативно-правових актів.

Стаття 92 Конституції України [1] фактично визначає предмет правового регулювання законів, що впливають із Конституції через встановлення переліку сфер правовідносин, які належить встановлювати виключно законами України.

Предмет правового регулювання актів Президента України визначено в Положенні про порядок підготовки і внесення проектів актів Президента України від 15.11.2006 р. (зі змінами внесеними від 27.03.2008 р.) [3]. Хоча даний нормативний акт морально застарів і потребує внесення змін принаймні щодо положень, у яких йдеться про Секретаріат Президента України, на даний час він залишається чинним і використовується у відповідній практиці нормопроєктувальної діяльності, а отже його не можна оминати увагою.

Виходячи з цього, законодавець та нормопроєктувальник, працюючи над розробкою закону (указу, розпорядження тощо), мають уважно вивчити норми Конституції та інших нормативно-правових актів

України щодо предмету правового регулювання законом (указом, розпорядженням тощо), аби зрозуміти логіку правового регулювання законом (указом, розпорядженням), проект якого готується.

Принципи юридичного нормопроектування поділяються на дві групи: загальні та спеціальні (специфічні). Загальні принципи характеризують нормопроектування як юридичне явище, а спеціальні (специфічні) — це сукупність ідей, які підкреслюють особливості юридичного нормопроектування.

До загальних принципів нормопроектування належать гуманізм, демократизм, гласність, законність, професійність, зв'язок із практикою, науковість та системність. Розглянемо окремі принципи.

Гуманізм полягає в тому, що нормопроектна діяльність має здійснюватися з урахуванням загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини та у закріпленні в нормативно-правових актах механізмів їх реалізації. Демократизм, тобто вираження в нормопроектуванні волі народу, безпосередня або через представників участь народу в розробці та прийнятті нормативно-правових актів. Гласність — відкрите для громадськості, вільне і ділове обговорення проектів нормативно-правових актів, інформування про них населення. Законність — підготовка та прийняття нормативно-правових актів законним шляхом, відповідно до Конституції і законів України. Професійність є основною вимогою нормопроектування, про що свідчить наявність суспільної потреби в здійсненні нормопроектної діяльності та формування специфічного комплексу трудових функцій і професійних стандартів і сфері юридичного нормопроектування. Принцип зв'язку із практикою визначає цілу низку вимог до змісту, методів, засобів, організаційних форм юридичного нормопроектування. Науковість — ефективне використання досягнень юридичної та інших наук при упорядкуванні проектів нормативних актів; проведення їхньої незалежної наукової експертизи. Системність — суворий облік системи права, системи законодавства, узгодження з іншими нормативно-правовими актами.

До спеціальних принципів юридичного нормопроектування можна віднести:

- оперативність — незволікання з підготовкою проектів нормативних актів;
- поєднання динамізму і стабільності — створення стабільного нормативного акта і одночасно можливість вносити до нього доповнення і зміни;
- плановість — за функціональним призначенням актів і строками їх прийняття;
- старанність і скрупульозність підготовки нормативних актів — неприпустимою є підготовка проектів нормативно-правових актів, у яких містяться прогалини, колізії, відсутня чітка мета, концепція, не сформульовані на належному рівні якості супровідні документи;
- ефективність — відсутність скоростиглих і непродуманих проектів, на підготовку яких марно витрачається час, оскільки недосконалі проекти можуть бути відхилені компетентним суб'єктом владних повноважень;
- дотримання вимог нормопроектної техніки — нормопроектувальники повинні на належному рівні якості володіти юридичною технікою нормопроектної діяльності (юридичними поняттями і категоріями, юридичними конструкціями, прийомами викладу змісту правових приписів у нормативно-правових актах тощо).

Функціями юридичного нормопроектування є напрямки діяльності суб'єктів юридичного нормопроектування щодо ініціювання поетапної підготовки і прийняття нормативних актів.

Основними функціями юридичного нормопроектування є такі: функції аналізу діючого законодавства, оновлення нормативного масиву, ліквідації прогалин у праві, упорядкування нормативної бази, а також статична, інтегративна, критична, комунікативна, навчальна функції та функція планування нормопроектної та правотворчої діяльності тощо.

Щодо функції аналізу діючого законодавства, то під час розроблення проекту акта розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації. Якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, розробник проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки.

Функція оновлення нормативного масиву полягає, насамперед, звільненні нормативного масиву від застарілих норм, що не виправдали себе. Функція ліквідації прогалин у праві здійснюється шляхом їх ліквідації та подолання.

Функція упорядкування нормативної бази полягає у впорядкуванні структури і взаємодії складових елементів. Окрім того, одним із найскладніших завдань, що постають перед нормопроєктувальниками, є підготовка проєктів кодифікованих актів, яка потребує докладного аналізу чинного законодавства у відповідній сфері, розробки узгодженої концепції кодифікованого акту, перетворення розрізнених текстів окремих нормативно-правових актів у єдиний, узгоджений текст кодифікованого акту, прогнозування впливу на суспільні відносини підготовленого кодифікованого акту тощо.

Статична функція полягає в закріпленні сталих суспільних відносин.

Інтегративна функція юридичного нормопроєктування полягає в її ролі як своєрідного інструменту, що об'єднує всі ланки правової системи в одне ціле.

Критична функція виявляється в тому, що нормопроєктувальники повинні відповідально ставитися до своєї діяльності, пам'ятати про можливі негативні наслідки неефективного, а іноді і руйнівного впливу на суспільні відносини відповідного нормативно-правового акту.

Комунікативна функція дозволяє забезпечувати зв'язок нормопроєктування з юридичними науками, а також із суспільними та технічними науками.

Функція планування нормопроєктної та правотворчої діяльності полягає, переважно, у плануванні розвитку законодавства, має здійснюватися на базі глибоких наукових досліджень, які, у свою чергу, повинні стати обов'язковим елементом підготовки проєктів НПА. Прогнози у правотворенні повинні мати своїм підґрунтям результати досліджень наукових, науково-дослідних, науково-педагогічних колективів і окремих науковців.

Суб'єктами юридичного проєктування є громадяни України, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені приймати, змінювати та скасовувати нормативно-правові акти.

Т. Дідич у своїх дослідженнях встановив специфіку теоретико-правового статусу суб'єктів нормопроєктування як офіційного, професійного, колегіального або одноособового органу та обґрунтував, що учасники нормопроєктної діяльності, суб'єкти правотворчості та суб'єкти нормопроєктування співвідносяться між собою як загальне, спеціальне та специфічне. Специфіка їх взаємодії та взаємозалежності виявляється через предмет їх діяльності, особливий склад та індивідуальний зміст їх прав та обов'язків [4, с. 97].

Т. Дідич також запропонував наукову класифікацію суб'єктів нормопроєктування за наступними критеріями: за складом, за предметом діяльності, за формою проєктів, що розробляються, та за часом дії [5, с. 6].

Виходячи з вищезазначеного, варто виділяти державні та недержавні суб'єкти юридичного нормопроєктування. Так, можна виокремити основні групи державних суб'єктів нормопроєктувальної діяльності:

1. суб'єкти нормопроєктування в межах законотворчої діяльності — Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, народні депутати України, помічники народних депутатів України, компетентні посадові особи апарату Верховної Ради України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Конституційна Асамблея при Президентові України тощо. Окрім цього, до державних суб'єктів нормопроєктування в межах законотворчої діяльності можна віднести суб'єктів законодавчої ініціативи згідно зі ст. 93 Конституції України (Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України) [1];

2. суб'єкти нормопроєктування в межах підготовки актів Президента України — Президент України, Адміністрація Президента України, її структурні підрозділи та компетентні посадові особи, Рада національної безпеки та оборони України, Постійне Представництво Президента України у АР Крим, Конституційна Асамблея при Президентові України, інші консультативні, дорадчі та допоміжні органи і служби, створені Президентом України, Кабінет Міністрів України тощо;

3. суб'єкти нормопроєктування в межах підготовки актів Кабінету Міністрів України — Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністр України, члени Уряду України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, структурні підрозділи та компетентні посадові особи вказаних органів державної влади тощо;

4. суб'єкти нормопроєктування в межах підготовки актів центральних та місцевих органів виконавчої влади — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, структурні підрозділи та компетентні посадові особи вказаних державних органів.

Основними недержавними суб'єктами нормопроєктувальної діяльності є наступні: громадяни України; територіальні громади та органи місцевого самоврядування (місцеві ради, виконавчі органи місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, обласні та районні ради, органи самоорганізації населення); Верховна Рада та Рада міністрів АР Крим; громадські організації, політичні партії, професійні спілки тощо; органи суддівського та адвокатського самоврядування; науково-дослідні установи та організації, вищі навчальні заклади, їх структурні підрозділи та окремі науковці.

Аналіз поняття, ознак та інших теоретико-правових властивостей юридичного нормопроєктування привів нас до висновку, що нормотворчість — це спеціальна організаційно-юридична діяльність уповноважених суб'єктів, яка становить систему регламентованих взаємозалежних процедур — самостійних, логічно завершених стадій і організаційно-технічних дій з ініціювання, підготовки, розроблення, розгляду та прийняття (видання) нормативно-правового акта.

Натомість, нормопроєктування — це спеціальна організаційно-юридична діяльність уповноважених суб'єктів, яка становить систему регламентованих взаємозалежних процедур, що у свою чергу складаються з самостійних, логічно завершених стадій і організаційно-технічних дій з виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проєктів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів.

Таким чином, нормотворча та нормопроєктувальна діяльність співвідносяться між собою як ціле та частина. Нормопроєктування є невід'ємним елементом, частиною нормотворчості. Вказані положення можуть бути використані як вихідні основи для подальших теоретико-правових та галузевих досліджень нормопроєктування як правового явища та процесу.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змін. та доп.) // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1 Спеціальний випуск. — Ст. 2598.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50-51. — Ст. 572.
3. Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки і внесення проєктів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 (зі змін. та доп.) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 47. — Ст. 3123.
4. Дідич Т.О. Нормопроєктування: питання теорії та методології: [монографія] / Т.О. Дідич. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2010. — 160 с.
5. Дідич Т.О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 — «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.О. Дідич; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 18 с.
6. Лихолат І.П. Рациональное та позарациональное в праве (на материалах законотворчества): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 — «філософія права» / І.П. Лихолат; Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2001. — 208 с.

Пустовіт Ж. М., Юрковська Л. Г. Теоретико-правова характеристика нормопроєктування.

У статті досліджуються сутність, мета та завдання, об'єкт, предмет, функції, принципи, суб'єкти нормопроєктування та їх класифікація.

Ключові слова: нормотворчість, нормопроєктування, нормопроєктувальний процес, нормопроєктувальник.

Пустовит Ж. Н., Юрковская Л. Г. Теоретико-правовая характеристика нормопроектирования.

В статье исследуются сущность, цель и задачи, объект, предмет, функции, принципы, субъекты нормопроектирования и их классификация.

Ключевые слова: нормотворчество, нормопроектирование, нормопроектировочный процесс, нормопроектировщик.

Pustovit J., Yurkovska L. Theoretical and legal description the ruleproject.

This article investigates the essence, purpose and tasks, object, subject, functions, principles, subjects of the legal rules project and their classification.

Key words: rulemaking, ruleproject, ruleproject process, ruleprojector.