

ІНСТИТУТ ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В СИСТЕМІ ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОПРОЕКТУВАННЯ



Т. ДІДИЧ

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права*

(Київський університет права НАН України)

Проведення реформування законодавчої бази в Україні вимагає не лише предметної практичної діяльності з оновлення законодавства, а й активізації наукових досліджень теоретичних підвалин явища нормопроекткування, що становить підґрунтя для формування нових, більш досконалих моделей (шляхів) проведення нормопроектної роботи та спрямоване на забезпечення системності та комплексності розвитку системи нормативно-правових актів. У сучасній юридичній літературі в контексті вдосконалення нормопроектної роботи неодноразово ставилося питання щодо підвищення якості проектів нормативно-правових актів, оскільки хаотичний процес розробки проектів юридичних документів негативно впливає на стан законодавчої бази держави, породжуючи її безсистемний розвиток. На проблемах сучасного законодавства України зосереджує увагу Ю. Шемшученко, який виокремлює такі характерні аспекти: безсистемний розвиток законодавства; його суперечливість; неврегульованість багатьох сфер суспільних відносин; наявність

диспропорції у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх; недостатній рівень наукової обґрунтованості, перебільшена декларативність та безадресність чинних законодавчих актів, а також відсутність ефективних механізмів реалізації правових приписів [8, 40]. Такий стан розвитку законодавства вимагає негайного комплексного вдосконалення процесу правотворчості.

Поліпшення механізму правотворчого і нормопроектного процесу, як правило, вчені пов'язують із розвитком інститутів уніфікації нормопроектної діяльності, створенням модельних проектів нормативно-правових актів, удосконаленням інститутів правової експертизи та юридичної техніки, із втіленням концептуальних засад побудови проектів нормативно-правових актів, а також із виробленням досконалої стадійної моделі побудови проектів нормативно-правових актів, а саме: із запровадженням науково обґрунтованої системи послідовних стадій нормопроекткування. Теоретичне дослідження процесуальних (процедурних) аспектів нормопроек-

© Т. Дідич, 2009

тування, їх природи та змісту обумовлене не лише загальними аспектами правоутворення, а й практикою правотворчості, оскільки, як стверджує М. Голодний, «численні етапи, через які має пройти проект, є необхідними для того, щоб на розгляд було винесено лише обґрунтовані за змістом та досконалі за формою проекти» [2, 119]. І. Лихолат обґрунтовує таку думку щодо значення стадій нормопроекування та характеризує значення всього процесу правотворчості через результат цієї діяльності, змістом якого є розроблені проекти норм, тобто схем, шаблонів та правил поведінки, що становить спробу раціоналізації навколишнього середовища, спробу примусити світ жити за законами людського розуму. Цей учений наголошує на тому, що 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» [4, 80].

У свою чергу, Д. Ковачев також обґрунтовує значення правотворчої процедури як певного юридично регламентованого порядку, на підставі якого суб'єкти правотворчості здійснюють своє право на правотворчість, при цьому вся правотворча процедура поділяється на стадії за ознакою певного результативного компетентного діяння суб'єкта правотворчості [3, 75–79].

Загалом юридична література налічує значну кількість статей та матеріалів, присвячених проблематиці процесуальності створення нормативно-правових актів. Праці Н. Абдуллаєва, М. Голодного, Д. Ковачева, А. Піголкіна та інших учених обґрунтовують складність та багатоаспект-

ність вказаної проблеми, а також надають можливість з'ясувати їх власні погляди на проблему розмежування стадій, специфіку їх змісту та роль всіх учасників правотворчості на кожній стадії. Крім того, правознавцями пропонуються і методичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання та наукового забезпечення кожної стадії. Однак виокремлення стадій, змістом яких є певний комплекс праць, здійснюється вченими в рамках цілого правотворчого процесу, що є спільною рисою їх наукових досліджень.

Справедливо стверджує А. Соколова, характеризуючи сучасну юридичну літературу як сукупність джерел, що надають різноманітні схеми нормотворчого процесу, різниця між якими проявляється лише у кількості та назвах стадій, проте «ефективність нормотворчого процесу залежить від змісту конкретних стадій, їх юридичної регламентації та логічної цілісності всієї системи стадій» [7, 21].

На нашу думку, процес нормопроекування є цілісним та має відносний характер стадійної структури. Під час розроблення проектів нормативно-правових актів кожна стадія нормопроекування переплітається з іншими, що виявляється при поверненні проекту на доопрацювання, створенні альтернативних проектів нормативно-правових актів або припиненні нормопроекування та правотворчого процесу у разі подальшої недоцільності його розроблення.

Враховуючи погляди цих науковців, можна стверджувати, що всі вони є абсолютно різновекторними, що пояснюється складністю та дефіцитом наукових розробок проблем процесу нормопроекування. Єдність вказаних поглядів простежується в тому, що всі вчені стверджують про стадійність

правотворчості, змістом якої є послідовний, чітко визначений комплекс робіт уповноважених суб'єктів.

Відмінність вказаних наукових концепцій полягає, насамперед, у відсутності чіткого критерію поділу правотворчості на стадії та різноманітного розуміння змісту діяльності суб'єктів правотворчості, суб'єктів нормопроекування та учасників правотворчого процесу. Крім того, у вказаних працях майже відсутні матеріали, присвячені розумінню значення стадій, проблемам вдосконалення поділу стадій та визначення змісту діяльності суб'єктів на кожній стадії.

Одним із найдискусійніших питань в юридичній літературі щодо формування проекту (моделі) правотворчого рішення є проблема узгодження інтересів різноманітних суб'єктів щодо змісту розробленого проекту нормативно-правового акта. Від того, наскільки нормопроекувальник повноцінно врахує інтереси зацікавлених осіб та погодить розроблений проект юридичного документа із ними, настільки залежить ефективність та результативність подальшого процесу розгляду і прийняття нормативно-правового акта. Переважна більшість учених звертають увагу на те, що основним завданням нормопроекувальника є виявлення об'єктивних потреб у зміні правового регулювання тих або інших суспільних відносин, що здійснюється шляхом аналізу інтересів так званих зацікавлених осіб (ті особи, на яких у подальшому поширюватиметься дія прийнятого нормативно-правового акта, або торкатися їх інтересів. — Т. Д.), а також у подальшому погодження із ними розробленого проекту нормативно-прапового акта [1, 142; 5, 304; 6, 167].

На нашу думку, врахування інтересів зацікавлених осіб та погодження

проекту нормативно-правового акта є окремою самостійною стадією нормопроекування, оскільки за своїм змістом є діяльністю результативною, внаслідок якої формується уявлення про підтримку або заперечення тих або інших змін правового регулювання та отримуються висновки і пропозиції щодо виправлення та доопрацювання проекту. Актуальність наукового дослідження проблем цієї стадії нормопроекування полягає в тому, що вироблення досконалої процедури виявлення зацікавлених осіб, їх залучення до аналітичної роботи та подальше оброблення отриманої інформації дасть змогу підвищити результативність нормопроектної роботи та виробити ефективну модель зміни правового регулювання шляхом винайдення компромісу серед різноманітних інтересів зацікавлених суб'єктів.

Внесення проекту на розгляд зацікавлених осіб (крім документів, що не розраховані на публічний характер поширення) з метою його аналізу та надання пропозицій проходить за участю всіх зацікавлених осіб, якими можуть бути ті особи, до сфери діяльності яких належить реалізація цього документа, а також ті, які визначені у концепції нормативно-правового акта. Зазначена стадія нормопроекування, як правило, проходить за участю значного кола зацікавлених органів, організацій та громадськості. Форми такого обговорення можуть виявлятися у: широкому обговоренні проекту на місцях; парламентських читаннях; обговореннях на нарадах, конференціях; заслухані доповідей; обговоренні у засобах масової інформації; отриманні відзивів та висновків на проект з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Найважливіші проекти можуть бути винесені на всена-

родне обговорення шляхом їх опублікування у місцевих засобах масової інформації, розгляду на засіданнях органів місцевого самоврядування, в трудових колективах підприємств, установ, організацій, військових частин та на зборах громадян за місцем проживання. Створення розгалуженої системи форм обговорення сприяє більш глибокому і найбільш повному розгляду й оцінці положень проекту. У процесі здійснення стадії обговорення проекту нормативно-правового акта необхідно створити умови, які забезпечують конструктивний, творчий розгляд та обговорення різних варіантів рішень і альтернативних проектів.

Погодження проекту нормативно-правового акта із зацікавленими особами здійснюється відповідно до переліку осіб, який визначений у концепції нормативно-правового акта або в чинному законодавстві.

За змістом ця стадія нормопроєктування, на нашу думку, має три форми прояву: 1) активна діяльність нормопроєктувальників щодо направлення екземпляра проекту нормативно-правового акта зацікавленим особам та особам, з якими проект погоджується; 2) активна робота вказаних суб'єктів з вивчення та аналізу отриманого проекту; 3) надання рекомендацій щодо вдосконалення положень проекту або візування документа без зауважень.

Завершенням вказаної стадії нормопроєктування є остаточне отримання пропозицій від зацікавлених осіб та погодження змісту документа із інтересами всіх зацікавлених суб'єктів. У рамках удосконалення вказаної стадії нормопроєктування доцільно чітко встановлювати порядок надання проекту на погодження, терміни його погодження, правила погодження проекту, на нормативно-правовому рівні визначити чіткий перелік органів, по-

годження з якими є обов'язковим. Це має бути відображено в нормативно закріплених правилах нормопроєктування.

Логічним продовженням діяльності нормопроєктувальника є обробка отриманих зауважень і пропозицій, особливо від тих органів, з якими проект проходить процедуру погодження. Стадійність цієї діяльності виявляється в подальшій самостійній аналітичній роботі з отриманим матеріалом та роботі з доопрацювання змісту і структури проекту нормативно-правового акта, доопрацювання альтернативного варіанту проекту або прийняття його за основу.

Доопрацювання проекту нормативно-правового акта має здійснюватись відповідно до концепції нормативно-правового акта. З метою удосконалення цієї стадії нормопроєктування доцільно чітко визначити терміни такої роботи, їх послідовність, а також визначити статус і наслідки наданих зауважень та пропозицій.

У цілому зміст вказаної стадії схожий на стадію розроблення проектів нормативно-правових актів. Після врахування пропозицій та зауважень проект остаточно редагується та оформляється. Після цього нормопроєктування переходить на нову стадію.

Визначення меж нормопроєктування в рамках правотворчого процесу має принципове значення, оскільки дає змогу визначити цілісність цього явища та єдність окремих елементів (стадій) нормопроєктної діяльності як частини цілого явища, так і як завершеного процесу, що складається з окремих стадій.

Стадійність нормопроєктування має не лише теоретичне значення, а й практичне. Це пояснюється тим, що теоретичне дослідження стадій нормопроєктування дає змогу виробити

практичну модель поетапного розроблення проєктів нормативно-правових актів. Саме за допомогою моделювання черговості проведення тих або інших нормопроектних дій, а також специфіки їх проведення, маємо змогу надати процесу нормопроекування рис наукової обґрунтованості та системного характеру. Моделюючи той або інший порядок дій суб'єктів нормопроекування, можна створити найбільш доцільні форми діяльності нормопроекувальників.

Підбиваючи підсумки проведеного наукового дослідження проблематики стадій нормопроекування, слід зазначити, що нормопроекування – це складне процесуальне явище, що здійснюється в чіткій послідовності суб'єктами нормопроекування, має складну структуру та етапність. Окремо варто зупинитись на таких аспектах: 1) на сьогодні в юридичній літературі та на практиці нормопроекування гостро відчувається дефіцит наукових досліджень проблематики стадійності нормопроекування, що створює пере-

думови хаотичності та невизначеності процедури нормопроекування залежно від виду проєктів, що розробляються, та залежно від суб'єктів, що здійснюють таке розроблення, що безпосередньо відображається на якості процедури погодження проєктів юридичних документів; 2) стадії нормопроекування характеризуються рисами самостійності та завершеності, що обумовлює складний змістовний характер нормопроекування та створює підґрунтя для вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення процедурних основ нормопроекування; 3) процес нормопроекування має складний характер, що дає змогу досліджувати його як складову (стадію) цілого процесу правотворчості, так і самостійне явище, що складається з окремих стадій. Тому, на нашу думку, правотворчість, нормопроекування та окрема стадія нормопроекування співвідносяться між собою як загальне явище, одиничне та особливе.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Абдуллаев Н. Д.* Диалектика правотворчества. — Баку, 1972. — 142 с.
2. *Голодный М. А.* Организация и процедура законотворчества в первые годы Советской власти на Украине (1917–1925 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1971. — 213 с.
3. *Ковачев Д. А.* Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. — М., 1977. — 113 с.
4. *Лихолат І. П.* Рациональне та позарациональне в праві (на матеріалах законотворчості): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. — К., 2001. — 217 с.
5. *Лукич Р.* Методология права / Д. А. Керимов (ред. вступ. ст.), В. М. Кулистикова (пер. с сербохорв.). — М., 1981. — 304 с.
6. *Лиголкин А. С.* Подготовка проектов нормативных актов. (Организация и методика). — М., 1968. — 167 с.
7. *Соколова А. А.* Социальные аспекты правообразования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Мн., 2003. — 32 с.
8. *Шемшученко Ю. С.* Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Матеріали науково-практичної конференції «Концепція розвитку законодавства України» / за ред. В. Ф. Опришка. — К., 1996. — С. 40–42.